

**L'enseignement supérieur inclusif du point de vue de la Communauté française**  
**(20 minutes)**

**Support de l'exposé oral de Isabelle Hachez et Sébastien van Drooghenbroeck**

**Vers un enseignement supérieur inclusif.**  
**Boîte à outils des étudiants en situation de handicap**

**Jeudi 27 avril 2017**

1. « Les droits de l'homme ne forment pas une matière en soi mais relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou des entités fédérées, selon la compétence exercée ». La jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la jurisprudence de la Section de législation du Conseil d'État sont absolument constantes sur ce point. Ce qui vaut pour les droits de l'Homme en général, vaut pour l'exigence d'égalité et la non discrimination en particulier et la mise en place d'aménagements raisonnables au profit des personnes handicapées qui en constitue l'une des traductions.

Dans trois avis de principe rendus à propos des chiens d'assistance, la Section de législation avait ainsi rappelé que, par principe, la matière formée par la politique des handicapés relève de la compétence des communautés. En l'occurrence, et sur base de ce que permet l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré l'exercice de cette compétence à la Région Wallonne et à la Commission communautaire française, pour ce qui concerne Bruxelles. C'est sur le fondement de cette compétence que Phare, ou encore, l'AVIQ, accorderont leur soutien, financier ou en nature, aux étudiants à besoins spécifiques qui étudient en nos murs.

Les avis évoqués du Conseil d'État précités n'en affirment pas moins que les compétences des communautés précitées connaissent à leur tour des limites, liées entre autres à d'autres attributions de compétences. Les autorités compétentes – fédérale ou régionale – sont, sur la base de ces autres attributions, habilitées à prévoir de manière adéquate des réglementations particulières dans le cadre de leurs compétences, qui s'adressent spécifiquement aux personnes handicapées, sans pouvoir rendre impossible ou

exagérément difficile l'exercice des compétences en principe communautaires en ces matières. Et le Conseil d'État d'illustrer cet enseignement en affirmant que les législateurs compétents en matière d'urbanisme ou de télécommunications peuvent adopter en principe des dispositions s'adressant, dans ces matières, aux personnes handicapées.

C'est au titre de ces réglementations « adventices » élaborées par chacun dans sa sphère de compétence, qu'il appartient aux Communautés et à elles seules, sur base de leur compétence en matière d'enseignement, d'adopter les dispositions prescrivant aux établissements d'enseignement supérieur de mettre en place, au profit des étudiants en situation de handicap, des aménagements raisonnables dans l'organisation des cursus ou des examens. Jogchum Vrielink et Ruth Stokx viennent de vous dire ce qu'il en est de la Communauté flamande ; nous vous dirons ce qu'il en est de la Communauté française. En l'occurrence, c'est dans le cadre de sa compétence en matière d'enseignement que la Communauté française a adopté le décret du 30 janvier 2014 'relatif à l'enseignement supérieur inclusif', et, par suite, le décret du 30 juin 2016 'relatif à l'enseignement de promotion sociale inclusif' et ce, pour traduire les exigences de la Convention onusienne sur les droits des personnes handicapées et, dans une mesure plus marginale, de la directive européenne 2000/78. Selon l'exposé du premier décret cité, « il n'exist(ait alors) aucun cadre légal organisant l'enseignement supérieur inclusif et traitant des aménagements raisonnables que les étudiants en situation de handicap sont en droit d'obtenir pour leur assurer des chances égales de réussite et pour participer pleinement aux activités sociales, culturelles et sportives qui caractérisent la vie d'un étudiant de l'enseignement supérieur » .

Les situations de vie sont toutefois rebelles aux lotissements propres que le droit de la répartition des compétences et le confort intellectuel des constitutionnalistes tendraient à leur imposer. Ce *transectorialisme*, dans la matière qui nous occupe, et particulièrement marqué.

*Marion a 18 ans et a toujours rêvé d'entreprendre des études de droit en vue d'embrasser une carrière de magistrate. L'année dernière, elle a été victime d'un accident qui l'a laissée paralysée des membres inférieurs ; sa voiturette a remplacé ses jambes. Bien qu'ayant son esprit intact et étant très bien entourée, Marion est quelque peu découragée face aux obstacles qui la sépare de son inscription à l'Université Saint-Louis. Aujourd'hui l'ascenseur*

*du métro à la station botanique était en panne ; les pavés de la rue du Marais ont ensuite eu raison de son dos ; elle n'a toujours pas trouvé de kot accessible à proximité de l'université.* Enseignement supérieur, transport, urbanisme, logement, aide aux personnes handicapées : l'effectivité des droits de notre étudiante est au carrefour de dispositifs communautaires et régionaux qui, faute pour chacun d'eux de fonctionner adéquatement, prive d'utilité les autres. Ajoutons-y encore une couche : Marion aimerait suivre le trajet bilingue organisé en collaboration avec la KULeuven, où elle se trouvera alors soumise à la législation et la réglementation de la Communauté flamande, telle que Jogchum Vrielink et Ruth Stokx viennent de la décrire. Et rendons-nous à l'évidence : les études de droit ainsi achevées ne serviront pas à grand chose si l'accès à la profession de Magistrat, et l'organisation de celle-ci, ne prévoient pas les aménagements éventuellement rendus nécessaires par la situation de Marion. Voici le fédéral qui entre en scène.

Il y a un subtil découpage des responsabilités. Du point de vue du droit international et européen, dont Emmanuelle Bribosia et Isabelle Rorive nous ont entretenu, ce découpage est parfaitement incapable de justifier les ratés ou les carences des uns ou des autres. Comme le rappelle le Comité européen des droits sociaux dans sa décision de 2013 sur la réclamation collective *FIDH c. Belgique*, « même lorsque le droit interne confère à des instances locales ou régionales (...) la responsabilité d'exercer une fonction donnée, les Etats parties à la Charte demeurent tenus, en vertu de leurs obligations internationales, de veiller à ce que ses responsabilités soient correctement assumées. La responsabilité de la mise en œuvre d'une politique officielle incombe donc en dernier ressort à l'Etat »

Cette manière de concevoir les choses est parfaitement normale, et pour tout dire banale, dans le chef d'un *treaty body* ou d'un juge international, mais serait par contre inconcevable dans le chef d'un juge national. Le Droit constitutionnel belge ignore tout d'une responsabilité "in solidum" de chacun des partenaires de la fédération dans la situation objective de non-réalisation objective des droits fondamentaux, et, sauf circonstances tout à fait exceptionnelles, il n'y a pas de place non plus pour la substitution d'un partenaire de la fédération à l'autre lorsqu'il s'avère défaillant.

La seule manière de circonvenir la difficulté et l'ineffectivité des droits qui lui est potentiellement attachée, et de recourir aux mécanismes de coopération et de coordination. Ceux-ci sont au demeurant fortement encouragés par le Comité européen

des droits sociaux lui-même, sous le label des « précautions appropriées » qui doivent entourer la dévolution interne des compétences.

Une première voie est celle de l'*Equality Body* intégré, interfédéral, du « guichet unique », et c'est celle qui a au demeurant été suivie lorsque UNIA a été constitué et que la mission d'organisme indépendant en charge du suivi de la Convention des Nations-Unies de 2006 lui a été confiée.

Une seconde voie procède davantage de l'harmonisation du fond du droit, et s'incarne dans le Protocole d'accord qui a été conclu le 19 juillet 2007 entre l'ensemble des partenaires de la Fédération belge à propos du concept d'aménagements raisonnables. Selon son exposé des motifs, le but est de « fixer entre l'Etat fédéral, les Communautés et Régions des critères qui leur serviront de guide pour l'interprétation du concept d'aménagements raisonnables ». En effet, est-il constaté, « la répartition actuelle des compétences en la matière est organisée de telle manière qu'une coopération est non seulement souhaitable mais même indispensable afin de garantir la réussite de la politique menée et d'éviter des dispositions et des interprétations divergentes dans les dispositions légales des différents niveaux de pouvoir ». L'idée est évidemment excellente. Mais trois notes négatives doivent immédiatement nuancer l'enthousiasme. Tout d'abord, on aperçoit pas pourquoi ce protocole n'a jamais reçu l'assentiment de la part des législateurs compétents, conformément à ce qu'exige l'article 92*bis*, al. 2 de la loi spéciale, s'agissant d'un accord de coopération – car c'est bien de cela dont il s'agit – qui est susceptible de grever les finances de la collectivité et de lier les belges individuellement. Ensuite, on déplorera que le protocole n'ait pas été adapté pour tenir compte de toutes les modifications du droit antidiscriminatoire fédéral et fédéré intervenues depuis sa conclusion. Enfin, - mais ceci explique sans doute cela – on regrettera que les législateurs compétents aient très largement perdu de vue ce protocole, et la ressource interprétative commune qu'il offre, lors de la rédaction de leurs législations relatives à l'enseignement inclusif. S'agissant du décret relatif à l'enseignement de promotion sociale inclusif, il s'agissait même d'un oubli pur et simple, qui ne fut réparé qu'à la suite de l'interpellation de la Section de législation du Conseil d'état

Mais l'harmonisation matérielle pourrait encore aller plus loin. L'accord de coopération envisagé pourrait par exemple établir une définition commune du handicap, polariser les

politiques menées par chaque collectivité autour d'un objectif d'inclusion et prévoir l'adoption périodique d'un plan d'action interfédéral, comme le recommandent du reste les observations finales rendues par le Comité des droits des personnes handicapées à l'égard de la Belgique.

*Last but not least*, et en termes de coordination, il serait sans doute judicieux de s'inspirer de l'accord de coopération conclu le 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi. Cet accord de coopération comporte en effet une clause tout à fait novatrice. L'article 1 de l'accord précité prévoit en l'occurrence que « Dans les situations où les compétences de chacun ne sont pas formellement délimitées, les parties signataires n'invoqueront pas les règles de répartition des compétences pour se soustraire à leur responsabilité. Elles s'engagent dans ce cas à trouver des solutions communes concrètes ». On est ici à la limite de ce qu'une conception rigoureuse de la répartition des compétences permet de tolérer. Mais à notre sens, le mécanisme passe la rampe s'il est interprété, non comme le fondement d'un pouvoir de substitution, mais bien d'une obligation d'exécution de bonne foi, d'une interdiction de faire valoir quel qu'argument fondé sur la réciprocité, et d'une responsabilité collective d'accompagnement des personnes dans la conduite de leurs démarches.

### 3. Resserrons à présent la focale sur le *décret du 30 janvier 2014*.

**L'article 1, 4°**, du décret définit l'enseignement inclusif de la manière suivante : « enseignement qui met en oeuvre des dispositifs visant à supprimer ou à réduire les barrières matérielles, pédagogiques, culturelles, sociales et psychologiques rencontrées lors de l'accès aux études, au cours des études et à l'insertion socioprofessionnelle par les étudiants bénéficiaires »

Cette définition relève d'une *approche sociale* du handicap, considérant que le handicap ne résulte pas tant de la personne que d'un environnement inadapté, créant dans certains cas une incapacité.

La *dimension médicale* du handicap n'en est pas moins également présente dans le décret, au travers de la définition de « l'étudiant bénéficiaire » des dispositifs qu'il instaure.

**L'article 1, 3°** du décret évoque en ce sens :

- l'étudiant présentant une déficience avérée,
- un trouble spécifique d'apprentissage,
- ou une maladie invalidante,
- l'étudiant disposant d'une décision lui accordant une intervention notifiée par un organisme public chargé de l'intégration des personnes en situation de handicap

*Marion tombe incontestablement sous le champ d'application du décret. Mais qu'en est-il de l'étudiant présentant des troubles psychologiques ou digestifs ? De celui qui est agoraphobe ou obèse ? Peut-on considérer qu'il s'agit d'une « déficience avérée » ou d'une « maladie invalidante » ?*

La jurisprudence internationale peut sans doute aider à délimiter la notion de handicap. Sans doute faut-il aussi tenir compte du fait que l'enseignement universitaire inclusif n'a pas vocation à ouvrir ses portes à tout étudiant en situation de handicap. L'inclusion, c'est aussi accepter que notre société est composée d'une diversité de jeunes avec des compétences et des affinités qui peuvent les conduire vers l'université mais aussi vers d'autres formations, non moins valorisantes en fonction de leurs capacités. Ainsi que le suggérait récemment et prudemment le Conseil d'État dans un avis du 18 avril 2016,

l'égalité doit demeurer l'horizon régulateur des mesures d'aménagement raisonnables, et les adaptations consenties aux uns doivent être des outils de lutte contre la discrimination, et non des facteurs de nouvelles discrimination.

4. *Marion peut donc prétendre bénéficier d'aménagements raisonnables.* Encore faut-il qu'elle en formule la demande auprès du service d'accueil et d'accompagnement (art. 6).

Une fois saisi, le service d'accueil et d'accompagnement « analyse les besoins avec l'étudiant demandeur » (art. 9, 2°). Dès ce moment, l'étudiant doit donc être en mesure d'identifier ses besoins par rapport à une formation dont souvent il ignore tout. *Marion en tout cas ne connaît pas davantage que tout autre rhétoricien les compétences qui seront attendues d'elle et les conditions dans lesquelles elle sera conduite à en faire preuve.* Certes le service d'accueil et d'accompagnement est à ses côtés, mais est-il davantage en mesure de connaître le contenu de la formation dispensée ?

Quoi qu'il en soit, une fois les besoins de l'étudiant identifiés, le service d'accueil et d'accompagnement soumet la décision pour demande aux autorités académiques » (art. 9, 2°), c'est le deuxième acteur institutionnel qui intervient ; il s'agit chez nous du Doyen de la Faculté concernée.

PREMIERE POSSIBILITE : l'autorité académique refuse la demande. En ce cas, un recours interne doit être prévu. Si ce recours interne est rejeté, un recours externe peut alors être introduit devant la Commission d'enseignement supérieur inclusif, qui est une autorité administrative indépendante accueillie par l'ARES (art. 7 et 23).

SECONDE POSSIBILITE : l'autorité académique accepte la demande. Il convient alors de traduire les besoins identifiés en *aménagements raisonnables* et de les formaliser dans un *plan d'accompagnement individualisé*, soumis à la signature des acteurs impliqués (art. 15). Ce plan est valable pour l'année académique concernée, mais peut être *modifié* à la demande de l'étudiant bénéficiaire *ou* du service d'accueil et d'accompagnement. La modification a lieu de commun accord. En cas de désaccord, et après épuisement des voies de recours disponibles au sein de l'établissement, un recours externe peut être introduit auprès de la Chambre de l'Enseignement supérieur inclusif du Pôle académique

compétent (art. 16) ; pour rappel, ces pôles sont au nombre de 5. Enfin, il peut être *mis fin* au plan avant expiration, soit de commun accord entre l'étudiant bénéficiaire et le service d'accompagnement, soit de manière contentieuse, avec possibilité de recours externe, en cas de désaccord persistant, devant la Commission d'enseignement supérieur inclusif (art 17).

Voici pour une description très sommaire du dispositif. Deux constats s'imposent d'emblée.

**PREMIER CONSTAT :** on ne peut qu'être frappé par la complexité *du système mis en place*, et, faut-il le dire, par le parfum de méfiance qui s'en dégage vis-à-vis des acteurs. Tout est réglementé :

- Un modèle et les rubriques du *plan d'accompagnement individualisé* sont imposés par Arrêté. Idem pour la *Convention de l'étudiant accompagnateur* et la *Charte de l'étudiant accompagnateur*.
- Les *modalités de la demande de l'étudiant* doivent être approuvées par la CESI. Idem s'agissant du *contenu et des modalités générales d'organisation des actions d'information et de sensibilisation* que les services d'accompagnement doivent mener auprès de leurs établissements d'enseignement supérieur respectifs (art 20), ainsi que des programmes de formations à l'accompagnement des étudiants bénéficiaires (art. 22).

Le dispositif est donc extrêmement dense, et le système des recours organisés échappe, selon nous, à toute logique. Pourquoi avoir confié à la Chambre de l'enseignement inclusif du pôle le soin de statuer sur la *modification* des plans, alors que c'est à la CESI que revient le contentieux portant sur le principe même de conclusion du plan, et sur son terme anticipé. On peine à apercevoir la logique ; les travaux préparatoires ne sont, sur ce point, d'aucun secours. Il n'y a pas davantage dans lesdits travaux préparatoires d'indication claire sur l'articulation entre le système de recours organisé et l'intervention d'UNIA.

**DEUXIEME CONSTAT.** Le système est marqué par une *grande individualisation*. A première vue, ce n'est que logique puisque, par essence, un aménagement raisonnable répond aux besoins d'une personne en particulier, et ces besoins sont consignés dans une règle de droit individuelle : un contrat, dénommé plan d'accompagnement individualisé. Compte tenu de la diversité des handicaps : il y a sans doute autant de handicaps que de personnes en

situation de handicap, cette approche singulière, au cas par cas, est certainement souhaitable.

Mais ce second constat appelle aussitôt UNE QUESTION : cette approche singulière suffit-elle pour inclure la personne en situation de handicap, c'est à dire à induire « un processus dialectique où, d'un côté, la personne handicapée cherche à s'adapter le plus possible aux normes sociales et, de l'autre, les normes sociales s'adaptent pour accepter les différences » ? Sans doute pas et ce, pour deux raisons au moins.

*D'abord*, tout aménagement jugé nécessaire pour jouir d'un droit à l'enseignement supérieur effectif ne sera pas nécessairement considéré comme étant raisonnable. *Marion*, pour pouvoir participer à la vie de l'université sous toutes ses facettes, aurait besoin de multiples plans inclinés et ascenseurs aux normes des personnes en situation de handicap, de toilettes adaptées, de rayons de bibliothèques espacés pour évoluer dans un environnement qui s'il peut, à nos yeux, avoir le charme de Saint-Louis, a par contre tout sauf celui de l'accessibilité universelle. Le coût sera certainement jugé exorbitant et de *Marion*, sans doute, on ne croquera pas en nos murs. Le législateur prévoit en effet que les aménagements raisonnables ne peuvent imposer à l'égard de la personne qui doit les adopter une charge disproportionnée.

La deuxième raison pour laquelle le recours à des aménagements raisonnables ne garantit pas nécessairement une inclusion réussie, c'est que l'aménagement raisonnable est envisagé comme un moyen pour assurer une fin : l'égalité entre celui qui en bénéficie et les autres. Mais être égal à l'autre n'implique en soi aucune mise en relation dont il pourrait résulter une plus-value pour l'un et l'autre. On peut dès lors se demander si l'inclusion ne passe pas aussi par la reconnaissance de la différence qui a justifié l'octroi d'aménagement raisonnable et qui est parfois inscrite au plus profond de la chair ou de la psyché.

En réalité, ce changement de regard sur la différence appelle lui-même, dans une perspective inclusive, d'autres dispositifs en complément des aménagements raisonnables, et on pense en particulier à deux pistes.

*Première piste* : l'activation de la faculté offerte par **l'article 11 du décret** de désigner un étudiant accompagnateur, étant entendu que cet article est à ce jour largement ineffectif.

On songe en *second lieu* à la nécessité de réflexions de type institutionnel en soutien de la logique de contractualisation à laquelle participe le décret. Cette réflexion pourrait notamment être menée dans des organes comme le Conseil de l'enseignement, où l'on pourrait discuter de balises non contraignantes mais à mêmes d'encadrer la reconnaissance d'aménagements raisonnables en lien avec tel ou tel types d'handicap, où l'on pourrait aussi débattre de l'opportunité d'informer les académiques, conduits à enseigner et à interroger les étudiants à besoins spécifiques, des difficultés que rencontrent ceux-ci et qui les singularisent. *Marion, son handicap est visible, mais on ne peut pas en dire autant d'une personne dyspraxique ou malvoyante.*

Ce changement de regard requis pour réaliser un enseignement réellement inclusif se heurte cependant à des *écueils* : aussi favorable soit-on sur le plan des principes aux aménagements raisonnables et à la dynamique inclusive qu'ils doivent servir, on ne peut cependant pas nier les difficultés organisationnelles qui les accompagnent dans un emploi du temps déjà surchargé. Les mesures législatives examinées sont en soi extrêmement généreuses et pleines de bonnes intentions mais elles ne s'accompagnent pas des moyens budgétaires requis pour compenser les charges administratives complémentaires.

Dernière question, enfin, qu'on souhaiterait aborder : ne doit-on pas franchir un pas de plus, c'est-à-dire ne pas se limiter, dans une perspective inclusive, à veiller à ce que les aménagements raisonnables soient complétés par d'autres types de dispositifs, mais aller jusqu'à généraliser certains aménagements raisonnables eux-mêmes au nom de l'inclusion ? Plutôt que d'assurer à un étudiant à besoin spécifique la présence continue d'un preneur de note, ne faut-il pas offrir à tous les étudiants des syllabi parfaitement complets, jusque dans les moindres exemples fournis au cours ? Cette solution assurerait sans doute une inclusivité maximale, mais ce faisant, elle changerait aussi fondamentalement la manière de concevoir nos missions pédagogiques : où se situe encore la plus value du cours oral si les moindres détails sont consignés dans des notes mises à disposition de tous ?

*Marion, en réalité, ce n'est pas une boîte à outils que cette après-midi d'études t'aura apportée. C'est une boîte à réflexions qu'elle aura ouverte.*