

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



12 mars 2007

Pièce n°1

**Centre de Défense des Droits des
Personnes Handicapées Mentales (MDAC)
c. Bulgarie
Réclamation n° 41/2007**

RÉCLAMATION

enregistrée au Secrétariat le 20 février 2007

COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX

Conseil de l'Europe
Strasbourg, France

RÉCLAMATION COLLECTIVE

Déposée en vertu de l'article D de la Charte sociale européenne révisée
et des articles 1.b et 4 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne
prévoyant un système de réclamations collectives

Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC)

contre

République de Bulgarie

I. LES PARTIES

A. RÉCLAMANT

1. *Nom* : **Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC)**
2. *Lieu d'établissement* : **Hongrie**
3. *Adresse* : **Rákóczi út 27/b, H-1088 Budapest, Hongrie**
4. *N° tél.* : **+36-1-413-2730 (tél.) ; +36-1-413-2739 (télécopie)**
5. *Représentant statutaire* : **Oliver Lewis, Directeur exécutif**
6. *Représentant légal* : **Barbora Bukovská, Directrice chargée des questions juridiques**
7. *Adresse du représentant* : **Barbora Bukovská, MDAC, Rákóczi út 27/b, H-1088 Budapest, Hongrie**

B. GOUVERNEMENT DÉFENDEUR

8. **Bulgarie**

II. RÉSUMÉ DE LA RÉCLAMATION

- i. La présente réclamation soutient que les enfants qui vivent dans des foyers pour enfants handicapés mentaux en Bulgarie ne bénéficient d'aucune instruction. Cette incapacité à leur assurer une éducation est contraire aux articles 17§2 et E de la Charte sociale européenne révisée, articles ratifiés par la Bulgarie.
- ii. La réclamation passe en revue les dispositions du droit international en la matière et établit ainsi que les États signataires de la Charte sociale européenne révisée sont tenus de veiller à ce que tous les enfants relevant de leur juridiction bénéficient d'une instruction. Celle-ci doit, par définition, leur être dispensée sans discrimination aucune. Le handicap constitue un motif de discrimination reconnu et proscrit au niveau international.
- iii. Le droit international ne fixe pas de critères explicites permettant d'évaluer la qualité des programmes pédagogiques, étant donné que les systèmes éducatifs sont tributaires du contexte culturel et spécifiques à chaque pays. Les systèmes éducatifs doivent cependant répondre à des conditions de disponibilité, d'accessibilité, d'adaptabilité et d'acceptabilité.
- iv. La réclamation décrit la législation bulgare en vigueur et indique quels sont les différents organes administratifs et établissements chargés de prendre en charge les enfants handicapés et/ou abandonnés. Jusqu'en 2002, les enfants qui vivaient dans des foyers pour enfants handicapés mentaux étaient considérés comme inéducables. En 2002, la législation a été modifiée et l'Etat bulgare s'est engagé à faire bénéficier ces enfants d'un enseignement.
- v. La politique nationale d'éducation pour tous n'a pas été concrètement appliquée. Seuls 6,2% des enfants accueillis dans les foyers pour enfants handicapés mentaux sont scolarisés. Le système éducatif actuel de la Bulgarie prive donc clairement ces enfants d'un accès à l'instruction, ce qui porte directement atteinte à leur droit à l'éducation sur une base non discriminatoire.
- vi. La réclamation allègue que les écoles bulgares ne sont pas adaptées à la prise en charge des aptitudes et des besoins des enfants confiés aux foyers précités. La Bulgarie se rend ainsi coupable d'une violation directe du droit à l'éducation et pratique à l'égard de ces enfants une discrimination directe fondée sur le handicap. Les foyers pour enfants handicapés mentaux ne pourvoient en rien à l'instruction. Le « traitement » réservé à leurs pensionnaires ne répond pas aux critères d'acceptabilité comme programme éducatif et ne peut être considéré comme tel. Ces établissements, gérés par Etat, bafouent de manière directe le droit à l'éducation et exercent envers les enfants qu'ils accueillent une discrimination sur la base de leur handicap.
- vii. La réclamation soutient que le Gouvernement défendeur ne peut invoquer le manque de ressources ni la mise en œuvre progressive des droits pour

se disculper de discriminer les enfants handicapés en ce qui concerne leur accès à l'éducation. L'incapacité à les faire bénéficier d'une instruction résulte de manquements graves et déraisonnables dans la politique menée par le Gouvernement défendeur, et non d'une (prétendue) insuffisance de moyens.

III. VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE LA CHARTE SOCIALE

A) Recevabilité

i. Position du Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC)

9. Le Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (*ci-après*, « MDAC ») est une organisation internationale non gouvernementale ayant son siège à Budapest (Hongrie) et dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Il s'agit d'une organisation hongroise immatriculée sous le numéro 8689 en vertu de l'arrêt n° 11. Pk.60797/2002/3 de la Cour métropolitaine de Budapest (avec effet au 24 octobre 2002). Conformément aux documents d'immatriculation et à la charte du MDAC, le représentant statutaire de l'organisation est son directeur exécutif, M. Oliver Lewis.
10. Le MDAC a été habilité à faire usage du mécanisme de réclamation collective de la Charte sociale européenne issue de la décision du Comité des Ministres du 22 juin 1995, et ce pour la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2008 (voir Annexe 1).
11. En application de l'article 3 du deuxième Protocole additionnel, les organisations internationales non gouvernementales visées à l'article 1.b ne peuvent présenter des réclamations que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées. En vertu de l'article 4.3. de la Charte du MDAC, ce dernier a pour mission de promouvoir les actions, juridiques et autres, de défense des droits civils des personnes atteintes d'un handicap physique et/ou mental, et d'améliorer leur qualité de vie, en préconisant pour ce faire des politiques publiques qui favorisent l'intégration au sein de la société, l'autodétermination et l'aide aux handicapés mentaux et à leurs familles.
12. Depuis juillet 2005, le MDAC se consacre très activement en Bulgarie à diverses questions ayant trait aux droits des adultes et des enfants atteints de troubles mentaux et de déficiences intellectuelles, en s'attachant tout spécialement à engager des procédures judiciaires pour violation des droits de l'homme. Le responsable juridique du MDAC examine et intente quotidiennement des actions en justice sur des dossiers touchant au handicap. En novembre 2006, le MDAC a publié un rapport exhaustif consacré aux problèmes spécifiques liés aux droits des personnes handicapées (sous tutelle), rapport complété par des études et des actions de veille. C'est sur la base de ses travaux juridiques, de ses interventions directes et de son expérience en Bulgarie que le MDAC a formé la présente réclamation.¹

¹ L'analyse et les conclusions de la présente réclamation collective reposent aussi sur un certain nombre de rapports internationalement reconnus qui portent sur la question objet de la réclamation. Parmi ceux-ci, citons *Children in Institutions, volume 5 : the Institutions for Children with Special Needs in Bulgaria, Comité Helsinki pour la Bulgarie*, Sofia, 2002 (*ci-après*, « le rapport BHC 2002 »), *Rights of People with Intellectual Disabilities – Access to Education and Employment, Bulgaria Monitoring Report, OSI EU Monitoring and Advocacy Program*, Budapest, 2005 (*ci-après*, « rapport Bulgarie EUMAP »), *Report on the situation of the specialized institutions for children with disabilities*, Agence nationale bulgare pour la protection de l'enfance, Sofia, 2005 (*ci-après*, « rapport 2005 de l'Agence nationale »), *Alternative Monitoring Report on Bulgaria*, Save the Children UK, Sofia,

ii Gouvernement défendeur

13. Le défendeur, le Gouvernement bulgare, a ratifié en date du 7 juin 2000 le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives. Ledit Protocole a pris effet au 1^{er} août 2000.
14. La réclamation est présentée sous forme écrite en application de l'article 4 du Protocole additionnel et fait référence aux articles 17§2 et E de la Charte sociale européenne révisée (*ci-après*, « la Charte sociale »). Ces dispositions ont été acceptées par le Gouvernement défendeur lors de la ratification de la Charte sociale.

B) Objet de la réclamation

15. Le réclamant soutient que les faits exposés dans la présente réclamation font ressortir un non-respect du droit à l'éducation et de la protection contre la discrimination que garantit la Charte sociale. L'incapacité du Gouvernement défendeur à pour voir à l'éducation des enfants souffrant de troubles mentaux modérés, sévères ou profonds² vivant dans des foyers pour enfants handicapés mentaux en Bulgarie, **constitue une violation des obligations au regard de l'article 17§2 de la Charte sociale, lu seul ou en combinaison avec son article E**. Les moyens invoqués à l'appui des violations des articles 17§2 et E sont « si étroitement mêlés qu'ils ne peuvent être séparés³. »
16. Le réclamant tient à préciser que la présente réclamation ne concerne ni l'importance ni la qualité de l'instruction dont bénéficient les enfants considérés

octobre 2006 (*ci-après*, « rapport 2006 Save the Children ») et le *Report on the Monitoring of Homes of Mentally Disabled Children, Comité Helsinki pour la Bulgarie*, Sofia, 2006 (*ci-après*, « rapport BHC 2006 »). Un exemplaire des différents rapports susmentionnés est joint à la présente réclamation.

Le réclamant constate que l'analyse la plus complète des foyers pour enfants handicapés mentaux (*ci-après*, FEHM) est celle réalisée par le Comité Helsinki pour la Bulgarie (*ci-après*, « BHC »). En 2002, celui-ci a visité tous les FEHM et les a évalués à partir d'une méthodologie normalisée. En 2006, le BHC a réitéré ses précédentes enquêtes, mais les résultats n'ont pas encore été officiellement publiés. Au moment d'introduire la présente réclamation, le BHC avait transmis au réclamant les rapports relatifs à six FEHM.

Le réclamant note aussi que le rapport 2005 de l'Agence nationale avait été établi sur la base des visites effectuées dans 19 foyers pour enfants handicapés (dont 18 FEHM et un établissement pour enfants handicapés physiques aux facultés mentales intactes), où vivent 1 159 enfants.

² Remarque terminologique : conformément à la dixième édition de la Classification internationale des maladies (CIM-10) de l'Organisation mondiale de la Santé, les handicaps se classent suivant quatre degrés de gravité : léger, modéré, sévère et profond. Voir à ce sujet la Classification internationale des maladies (CIM-10), Organisation mondiale de la Santé, 1990, disponible en anglais à l'adresse <http://www.who.int/classifications/icd/en/>.

Bien que la CIM-110, adoptée en 1990, utilise l'expression « arriération mentale », aujourd'hui obsolète, sa classification des « arriérations » ou des « handicaps » en quatre sous-groupes reste valable. Cette classification est employée par les professionnels de l'éducation et de la santé partout dans le monde, y compris en Bulgarie, et est donc utilisée dans le cadre de la présente réclamation. Le réclamant constate que certains rapports et décisions judiciaires cités dans la présente réclamation parlent également d'« arriération mentale ». Cela ne diminue en rien leur crédibilité.

³ Voir, *mutatis mutandis*, *Autisme-Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003 (*ci-après dénommée* « *Autisme-Europe c. France* »), par. 47.

comme atteints de troubles mentaux légers, qui suivent l'enseignement dispensé dans les écoles spécialisées du réseau bulgare. Cela ne signifie pas pour autant que cet enseignement réponde entièrement aux critères de l'article 17§2 de la Charte sociale. Le réclamant estime que l'absence totale d'instruction pour ceux placés dans des foyers pour enfants handicapés mentaux en Bulgarie (« Дом за деца и младежи с умствена изостаналост », *ci-après*, « FEHM ») pose des problèmes différents de ceux que soulève la qualité de l'instruction dont bénéficient les enfants réputés atteints de troubles mentaux légers. Par ailleurs, d'un point de vue institutionnel, le système des FEHM est totalement distinct de celui des écoles spécialisées ; ils relèvent de ministères de tutelle différents (celui du Travail et de la Politique sociale pour les FEHM, et celui de l'Etat nationale pour les écoles spécialisées). Les problèmes rencontrés par chaque système ne sont pas les mêmes, de sorte que les deux institutions sont confrontées à des difficultés totalement différentes et ne peuvent être examinées conjointement.

i. Portée des articles 17§2 et E de la Charte sociale

17. L'article 17§2 de la Charte sociale est libellé comme suit.

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

...

2. à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire. »

18. Le réclamant affirme que l'article 17§2 impose au Gouvernement défendeur d'assurer à *tous les enfants un enseignement primaire et secondaire gratuit*, y compris les enfants handicapés. Toute exclusion de ces derniers devrait être expressément mentionnée dans la Charte sociale. L'interprétation de l'article 17§2 a été confirmée de manière générale à plusieurs reprises par le Comité européen des Droits sociaux (*ci-après*, le « CEDS »), et de façon spécifique pour ce qui concerne la Bulgarie.

18.1. Le CEDS a ainsi considéré que l'article 17§2

« couvre toutes les personnes âgées de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui leur est applicable, sans préjudice des autres dispositions spécifiques de la Charte, notamment l'article 7. »⁴

18.2. En outre, dans le cadre de la procédure des rapports périodiques, le CEDS a maintes fois appelé la Bulgarie à rendre compte de l'enseignement dispensé

⁴ Voir, *Digest de Jurisprudence du CEDS*, établi par le secrétariat du CEDS, disponible en ligne à l'adresse http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/2_CEDS_Comit%C3%A9_europ%C3%A9en_des_Droits_sociaux/, (dernière consultation le 13 février 2007) (*ci-après*, « le Digest »), p. 77.
En Bulgarie, la majorité est atteinte à 18 ans.

aux enfants handicapés en application de l'article 17§2, et a formulé des commentaires à cet égard.⁵

19. Le droit des personnes handicapées à l'éducation se trouve également énoncé dans d'autres articles de la Charte sociale, notamment l'article 15§1, que la Bulgarie n'a pas ratifié. La Bulgarie n'a pas ratifié l'article 17§1 de la Charte sociale, qui offre aux enfants une protection plus large que les dispositions de l'article 17§2. Le Gouvernement défendeur n'est donc pas tenu d'accorder une protection et une aide spéciale de l'Etat aux enfants et adolescents temporairement ou définitivement privés de soutien familial, ni de leur assurer, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin.⁶ Pour autant, cela n'exclut pas de prendre en considération la question de l'instruction dont bénéficient les personnes handicapées en application de l'article 17§2, et ne dispense pas l'Etat bulgare de pourvoir à l'éducation des enfants handicapés.⁷

20. L'article E de la Charte sociale impose aux États d'assurer la jouissance des droits énoncés dans la Charte, sans distinction aucune

« fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. »

Bien que le handicap ne figure pas explicitement dans la liste des motifs de discrimination proscrits par l'article E, cette énumération n'est pas exhaustive. En outre, au regard de la jurisprudence du CEDS, le handicap est « couvert de manière adéquate par la référence à 'toute autre situation'. »⁸

21. De même, l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toute forme de discrimination indirecte. Il s'agit ici, pour le CEDS, de

« toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs. »⁹

22. Lu en combinaison avec l'article 17§2, l'article E exige que le droit à un enseignement primaire et secondaire gratuit soit assuré à tous les enfants, sans distinction aucune. Le fait d'exclure les enfants handicapés de la protection offerte par l'article 17§2 serait contraire aux dispositions de l'article E et à l'objectif de l'article 17, qui est de garantir à tous les enfants le droit à l'éducation. Il convient dès lors de voir si, en Bulgarie, les enfants intellectuellement déficients sont

⁵ Dans le cadre de la procédure de rapports périodiques, le CEDS a demandé à plusieurs reprises à la Bulgarie de rendre compte de l'enseignement dispensé aux enfants handicapés en application de l'article 17§2, et a formulé des commentaires à cet égard. Voir Comité européen des Droits sociaux : *Conclusions 2005 (Bulgarie)*; disponibles sur

http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/cse/3_proc%27E9dure_de_rapports/2_conclusions_r%27E9centes/1_par_etats/Bulgarie_index.asp - TopOfPage (dernière consultation le 13 février 2007) (*ci-après*, « *Conclusions CEDS 2005 : Bulgarie* »).

⁶ Article 17§1 de la Charte sociale.

⁷ Voir, *mutatis mutandis*, Centre européen des droits des Roms c. *Bulgarie*, réclamation n° 31/2005 ; décision sur la recevabilité du 10 octobre 2005, par. 9.

⁸ Voir *Autisme-Europe c. France*, par. 51.

⁹ Voir *Autisme-Europe c. France*, par. 52.

victimes d'un refus discriminatoire d'éducation par rapport aux enfants qui n'ont pas de telles déficiences.

ii Droit à l'éducation et à l'égalité des chances en matière d'éducation au regard du droit international

23. Le réclamant soutient que les traités relatifs aux droits de l'homme actuellement en vigueur ainsi que le droit international coutumier viennent étayer les arguments qu'il fait valoir sous l'angle de la Charte sociale, à savoir que le Gouvernement défendeur est tenu d'assurer un enseignement primaire à *tous* les enfants, y compris les enfants handicapés.

24. Traités internationaux - Le CEDS a rappelé à plusieurs reprises que la Charte est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière de l'évolution des législations nationales des États membres du Conseil de l'Europe et des instruments internationaux pertinents.¹⁰ Le réclamant précise à ce sujet que la Bulgarie a ratifié plusieurs traités internationaux qui consacrent le droit à l'éducation et le droit à l'égalité des chances en matière d'éducation (par une combinaison de dispositions relatives au droit général à la non-discrimination et au droit spécifique à la non-discrimination en matière d'éducation). Citons notamment :

- la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ;¹¹
- le Pacte international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels (*ci-après*, « PIDESC ») ;¹²
- la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (*ci-après*, « CEDH ») ;¹³
- la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la Discrimination dans le domaine de l'Enseignement.¹⁴ Il est à noter que, quasiment depuis sa création, l'UNESCO axe l'essentiel de son action sur l'intégration scolaire.

24.1. S'agissant des enfants, le droit à l'égalité des chances en matière d'éducation est rappelé et réaffirmé dans la Convention relative aux Droits de l'Enfant (*ci-après*, « CDE »).¹⁵ Le droit à l'éducation est consacré par les

¹⁰ Voir, par exemple, *Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Grèce*, réclamation n° 17/2003, décision du 26 janvier 2005, par. 31.

¹¹ Déclaration universelle des Droits de l'Homme, rés. A.G. 217A (III), N.U. Doc A/810 à 71 (1948) ; article 2 et article 26§1.

¹² Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, rés. A.G. 2200A (XXI), 21 N.U. GAOR Supp. (N° 16) 49e, N.U. Doc. A/6316 (1966), 993 N.U.C.T., *entrée en vigueur le 3 janv. 1976* ; article 2(2) et article 13.

¹³ Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, 213 N.U.C.T. 222, *entrée en vigueur le 3 sept. 1953, telle que modifiée par des protocoles* ; article 14 et article 2 du Protocole n° 1.

¹⁴ Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, 429 U.N.T.S. 93, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 14 décembre 1960, *entrée en vigueur le 22 mai 1962*.

¹⁵ Convention relative aux Droits de l'Enfant, rés. A.G. 44/25, annexe, 44 N.U. GAOR Supp. (N°) à 167, N.U. Doc. A/44/49 (1989), *entrée en vigueur le 2 sept. 1990*. La Convention interdit expressément toute discrimination fondée sur le handicap, reconnaît le droit à l'éducation des enfants handicapés et rend l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous (voir en particulier les articles 2(1), 23 et 28 de la Convention).

articles 28 et 29 de la CDE. L'article 28 reconnaît le droit de l'enfant à l'éducation et impose aux États d'assurer progressivement un enseignement primaire gratuit. Une lecture combinée de l'article 28 de la CDE et des articles 2 et 14 du PIDESC fait clairement ressortir que les États sont tenus de mettre en place un enseignement primaire gratuit dans la mesure des ressources dont ils disposent. L'article 2 de la CDE garantit que les enfants jouissent de leurs droits « sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation » - ce qui garantit ainsi le droit à l'éducation pour tous les enfants.

25. Sur le plan régional, le Gouvernement défendeur devrait suivre la recommandation (1992)6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à une politique cohérente pour les personnes handicapées, dont l'objectif est de permettre à « toutes les personnes handicapées ou susceptibles de le devenir, quels que soient... le degré de gravité de leur handicap », d'« exercer pleinement leurs droits civiques et accéder à toutes les institutions et à tous les services de la collectivité, y compris l'éducation.»¹⁶ De même, le gouvernement défendeur devrait mettre en œuvre le Plan d'Action Handicap 2006-2015 du Conseil de l'Europe.¹⁷ Cet important document politique du Conseil de l'Europe définit une stratégie européenne de lutte contre la discrimination fondée sur le handicap et met l'accent sur l'accès des enfants handicapés aux filières ordinaires du réseau éducatif. Son objectif est de « veiller à ce que toutes les personnes, indépendamment de la nature et du degré de leur handicap, puissent bénéficier d'une égalité d'accès à l'éducation » et « puissent suivre une scolarité ordinaire, en encourageant les autorités compétentes à mettre en place des dispositifs éducatifs répondant aux besoins de leur population handicapée ».¹⁸

26. Droit international coutumier - Le droit international coutumier est issu de pratiques généralement acceptées que les nations considèrent et respectent comme des obligations juridiques.¹⁹ Les deux éléments essentiels de l'existence d'une norme coutumière du droit international sont une pratique uniforme généralement suivie par les États et la conviction que cette pratique est requise par le droit international. Contrairement aux traités et conventions, une règle du droit coutumier a force contraignante, même pour les États qui ne l'ont jamais formellement reconnue. Un État est lié par le droit international coutumier, à moins qu'il ne manifeste son opposition à une règle dès

¹⁶ Voir Recommandation (1992)6 du Comité des Ministres des États membres relative à une politique cohérente pour les personnes handicapées, adoptée par le Comité des Ministres le 9 avril 1992, partie I.2., disponible sur <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Command=com.instranet.CmdBlobGet&DocId=602412&SecMode=1&Admin=0&Usage=4&IntranetImage=43361> (dernière consultation le 13 février 2007).

¹⁷ Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société : améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015.

¹⁸ Ibid., article 3.4.2 ii.

¹⁹ L'article 38(1) du Statut de la Cour internationale de Justice stipule que la Cour applique entre autres « la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit » pour régler les différends qui lui sont soumis. La preuve principale du droit coutumier est à chercher dans les pratiques réelles des États ; la CIJ a suggéré qu'une règle coutumière devait se fonder sur un « usage constant et uniforme ». Voir Black's Law Dictionary (7th ed. 1999) p. 391.

son introduction.²⁰ Les cours et tribunaux nationaux et internationaux se sont fondés sur les déclarations et traités internationaux ainsi que sur les constitutions et législations nationales pour déterminer si une pratique était cristallisée dans la coutume.

Les conventions et déclarations sur les droits de l'homme, largement ratifiées et adoptées, ainsi que les législations nationales²¹ relatives au droit à l'éducation étayent la conclusion selon laquelle certains aspects de ce droit font désormais partie du corpus du droit international coutumier.²² Ces aspects englobent le droit à l'égalité des chances sur le plan éducatif. La Bulgarie est partie aux principaux traités de droits de l'homme, qui garantissent l'égalité des chances en matière d'éducation (voir par. 24 *supra*), ainsi qu'à la Convention relative aux Droits de l'Enfant. Elle n'a pas formulé de réserves pour ces traités et ne s'est jamais opposée aux droits à l'éducation énoncés dans les traités mis en œuvre par les Nations Unies. Dès lors, compte tenu de la grande homogénéité des termes utilisés dans les instruments internationaux relatifs aux droits à l'éducation, et sachant que la Bulgarie n'a jamais fait opposition à la reconnaissance de ce droit, il apparaît que le droit international coutumier exige l'égalité des chances pour tous, y compris les enfants atteints d'un handicap.

iii. Portée du droit à l'éducation et à l'égalité des chances en matière d'éducation

27. Les traités internationaux dans lesquels figure le droit à l'égalité des chances en matière d'éducation ne fixent pas de manière explicite la nature de ce droit ; néanmoins, le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, « CDESC ») et les rapporteurs spéciaux successifs de l'ONU sur le droit à l'éducation ont fourni quelques indications qui font autorité²³. Vu la similitude des droits couverts par le PIDESC et par la Charte sociale, et eu égard à l'analogie des rôles joués par les mécanismes institués par le CDESC et par le CEDS en termes d'interprétation officielle de leurs traités respectifs, le réclamant considère que l'avis du CDESC pèse d'un poids particulier dans l'établissement des caractéristiques du droit à l'éducation au regard de la Charte sociale.

²⁰ Voir Rebecca Wallace, *International Law* 25-26, Sweet & Maxwell Ltd., 1997, 1996, pages 25-26. Barry E. Carter & Phillip R. Trimble, *International Law*, Little, Brown & Co., 1994, pages 134-136.

²¹ Bon nombre d'États européens ont expressément garanti l'égalité des chances dans l'exercice du droit à l'éducation dans leurs constitutions et/ou leurs législations nationales. Voir à ce sujet les constitutions de Chypre, de l'Espagne, de l'Irlande, de la Pologne, du Danemark, de la Finlande, de la Hongrie ou de la Slovaquie.

²² Cf. Hodgson, D., *The Human Right to Education*, (1998), Ashgate, p. 62 ; C. de la Vega, « The Right to Equal Education : Merely a Guiding Principle or Customary International Legal Right ? » (1994) 11 *Harvard Black Letter Law Journal* 37 ; Knight, S., « Proposition 187 and International Human Rights Law : Illegal Discrimination in the Right to Education » (1995) 19 *Hastings International and Comparative Law Review* 183.

²³ L'ONU a désigné un rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, chargé de « faire rapport sur l'état, dans le monde entier, de la réalisation progressive du droit à l'éducation et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce droit ». Commission des Droits de l'Homme Rés. 1998/33, P 6, in Conseil économique et social des N.U. [ECOSOC], Comptes rendus officiels 1998, Supp. No. 3, Commission sur les Droits de l'Homme, rapport de la 54e séance, ch. II(A), à 124-26, U.N. Doc. E/CN.4/1998/177 (24 avril 1998). Katarina Tomaševski a été la première à exercer le mandat de rapporteur en 1998. En 2004, Vernor Muñoz Villalobos a été nommé rapporteur spécial, U.N. Doc. HR/CN/1102 (30 août 2004).

28. Le CDESC a donné une interprétation officielle du droit à l'éducation sous l'angle du PIDESC dans son observation générale n° 13 sur le droit à l'éducation. Il y déclare que, dans l'optique du respect des normes internationales, toute éducation dispensée par les États doit satisfaire aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et d'adaptabilité.

28.1. Le principe de *disponibilité* implique que « les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent exister en nombre suffisant à l'intérieur de la juridiction de Etat partie. Leur fonctionnement est tributaire de nombreux facteurs, dont l'environnement dans lequel ils opèrent : par exemple, dans tous les cas, il faudra probablement prévoir des bâtiments ou autres structures offrant un abri contre les éléments naturels, des toilettes tant pour les filles que pour les garçons, un approvisionnement en eau potable, des enseignants ayant reçu une formation et percevant des salaires compétitifs sur le marché national, du matériel pédagogique, etc. ; dans d'autres cas, il faudra prévoir également certains équipements, par exemple une bibliothèque, des ordinateurs et du matériel informatique. »²⁴

28.2. Pour remplir la condition *d'accessibilité*, « les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent être accessibles à tout un chacun, sans discrimination, à l'intérieur de la juridiction de Etat partie. »²⁵ La non-discrimination est un aspect important de l'accessibilité, et implique que l'éducation soit « accessible à tous en droit et en fait, notamment aux groupes les plus vulnérables, sans discrimination fondée sur une quelconque des considérations sur lesquelles il est interdit de la fonder ». ²⁶

28.3. En termes *d'acceptabilité*, « la forme et le contenu de l'enseignement, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques, doivent être acceptables (par exemple, pertinents, culturellement appropriés et de bonne qualité) pour les étudiants et, selon que de besoin, les parents—sous réserve des objectifs auxquels doit viser l'éducation, tels qu'ils sont énumérés à l'article 13(1) [du PIDESC], et des normes minimales en matière d'éducation qui peuvent être approuvées par Etat ». ²⁷ Selon l'article 13(1) du PIDESC, « l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. ... [En outre], l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre [et] favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations. »²⁸

28.4. Afin de respecter le principe de *l'adaptabilité*, l'enseignement proposé par les États « doit être souple de manière à pouvoir être adapté aux besoins de sociétés et de communautés en mutation, tout comme aux besoins des étudiants dans leur propre cadre social et culturel ». ²⁹

²⁴ Observation générale n° 13 PIDESC: droit à l'éducation, par. 6.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Article 13(1) du PIDESC.

²⁹ Observation générale n° 13 PIDESC : droit à l'éducation, par. 6.

29. Dans chacune de ces catégories, les États s'engagent à respecter, protéger et assurer le droit à l'éducation. Il ressort clairement aussi de ces critères que, dans les instruments internationaux, le terme « éducation » désigne l'instruction formelle dispensée par un établissement d'enseignement.

30. Le principe d'adaptabilité est particulièrement important pour les enfants handicapés. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'éducation a fait remarquer que « l'éducation doit être adaptée à chaque enfant plutôt que de forcer les enfants à s'y adapter, et ce quelle que soit la filière qui leur est destinée. »³⁰ Toujours selon la Rapporteuse spéciale, « l'objectif de l'inclusion, c.-à-d. l'intégration des apprenants handicapés dans les écoles ordinaires, a imposé aux établissements scolaires et au corps professoral la nécessité de s'adapter aux apprenants présentant des aptitudes et besoins différents. »³¹

31. La Rapporteuse spéciale s'est également référée à certaines décisions rendues par les juridictions nationales, qui peuvent servir à déterminer le contenu de l'offre éducative proposée aux enfants handicapés selon le principe de non-discrimination. Ainsi, la Cour suprême du Canada a énoncé que le fait d'exclure une personne handicapée de la société ordinaire résulte d'interprétations sociétales reposant sur des critères de « normalité » auxquels les personnes handicapées ne pourront jamais prétendre.³² La Cour suprême du Canada a explicitement établi que la discrimination était due à

« l'omission de fournir des moyens raisonnables et d'apporter à la société les modifications qui feront en sorte que ses structures et les actions prises n'entraînent pas la relégation et la non-participation des personnes handicapées ». ³³

La Cour a estimé que l'objectif central de la non-discrimination est la reconnaissance des caractéristiques réelles et de l'état de santé d'un individu handicapé et leur prise en compte raisonnable.³⁴

32. Quant à la forme d'éducation la plus adaptée aux enfants handicapés, la Rapporteuse spéciale a cité l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, qui a conclu que le fait d'exclure de façon générale les enfants handicapés des filières d'enseignement ordinaires ne pouvait se justifier d'un point de vue constitutionnel et que

« l'éducation devrait être intégrée, en offrant au besoin une assistance spéciale aux élèves handicapés, sous réserve que la situation en termes d'organisation et d'effectifs, ainsi que les circonstances pratiques, le permettent. Cette réserve traduit la nécessité pour l'Etat de prendre en compte

³⁰ Katarina Tomaševski (rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation), *Right to Education Primers No. 3. Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, 2001, p. 31.

À consulter sur http://www.right-to-education.org/content/primers/rte_03.pdf (dernière consultation le 13 février 2007).

³¹ Ibid., p. 32

³² Cour suprême du Canada, *Eaton c. Brant County Board of Education*, [1997] 1, S.C.R., 241, par. 67. Cité dans Katarina Tomaševski, *Right to Education Primers No. 3*, voir note de bas de page 30, p. 32.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

l'ensemble des besoins de la collectivité pour s'acquitter de ses obligations, y compris les facteurs financiers et organisationnels. »³⁵

33. La Rapporteuse spéciale a également préconisé d'appliquer, pour l'affectation des ressources, des correctifs modulés selon des critères de droits de l'homme, en tenant compte de l'obligation qu'ont les pouvoirs publics de mettre à disposition des moyens permettant de financer l'éducation des enfants handicapés.³⁶
34. Afin de respecter ces normes internationales, toute « éducation » dispensée par le Gouvernement défendeur doit satisfaire aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et d'adaptabilité, nonobstant les spécificités culturelles nationales du système éducatif. Elle doit en particulier être adaptée pour répondre aux besoins spécifiques des enfants handicapés et être accessible pour assurer leur intégration dans le système éducatif.

iv. Droit à « l'éducation » des enfants atteints d'une déficience mentale modérée, sévère ou profonde

35. Comme en attestent les traités internationaux susmentionnés, tous les enfants, quel que soit leur handicap, peuvent bénéficier d'une instruction. Cette question a aussi été traitée dans des études commanditées par les pouvoirs publics, dans la législation et dans les actions en justice intentées devant de nombreuses juridictions (notamment au Royaume-Uni, en Irlande, au Danemark, aux États-Unis et en Australie). Il est impossible de passer en revue dans la présente réclamation la totalité des études et des décisions de justice. Le réclamant se limitera donc à donner quelques exemples de jurisprudence et d'études à l'appui des moyens avancés en l'espèce.
36. En Irlande, divers rapports commandités par le Gouvernement dans la seconde moitié du XX^e siècle sont arrivés à la conclusion que l'éducation des enfants atteints de handicaps sévères à profonds était à la fois possible et bénéfique.³⁷ Le rapport le plus influent, le « Blue Report » de 1983, est revenu sur l'historique des faits qui ont conduit à exclure des enfants handicapés des filières d'éducation et de formation, exclusion attribuée à « une définition très restrictive de l'éducation », selon laquelle certaines déficiences dont souffraient les enfants étaient si importantes qu'ils ne pouvaient tirer parti des programmes dispensés dans les établissements scolaires. Le rapport a souligné l'obsolescence d'une telle pratique, insistant sur le fait que le monde entier avait pris conscience que l'éducation pouvait contribuer à optimiser le potentiel humain, même pour les personnes les plus lourdement handicapées.³⁸

³⁵ Cour fédérale constitutionnelle d'Allemagne, arrêt du 8 octobre 1997, 1 BvR 9/97. Cité dans Katarina Tomaševski, *Right to Education Primers No. 3*, voir note de bas de page 30, p. 33.

³⁶ Cité dans Katarina Tomaševski, *Right to Education Primers No. 3*, voir note de bas de page 30, p. 33.

³⁷ Voir, par exemple, le rapport de la Commission of Inquiry on Mental Handicap, Dublin 1965; le rapport du Working Party to the Minister of Education and Minister for Health and Social Welfare on the Education and Training of Severely and Profoundly Mentally Handicapped Children in Ireland (« The Blue Report ») janvier 1983 ; ou encore le rapport du Review Group on Mental Handicap Services (Juillet 1990, rapport Lilac).

³⁸ The Blue Report, chapitre 4. Cité dans *Paul O'Donoghue v. Minister for Health*, note de bas de page 40.

37. Au Royaume-Uni, de nombreux ouvrages ont renforcé la conviction que les enfants, même les plus lourdement handicapés, peuvent bénéficier d'un enseignement adapté à leurs besoins individuels. On retiendra notamment le document intitulé *UK Change from Health to Education* (1971), le rapport Warnock (1978)³⁹, ainsi que de multiples lois et textes de politique gouvernementale.
38. Aux États-Unis, des programmes pédagogiques destinés aux enfants atteints d'un « handicap mental modéré » ont été mis dès la première moitié du XX^e siècle (par ex. à St-Louis en 1914, à New York en 1929 ou à St-Paul (Minnesota) en 1934).⁴⁰ Au début des années 1950, des programmes de l'enseignement public ont été mis en place à l'intention des élèves « handicapés mentaux aptes aux études », c.-à-d. ceux présentant un Q.I. inférieur à 50, qui étaient précédemment considérés comme inéducables.⁴¹ La loi de 1975 relative à l'éducation de tous les enfants handicapés a consacré le caractère obligatoire et la gratuité d'un enseignement approprié pour tous les enfants, indépendamment de la nature, sévère ou profonde, de leur handicap.⁴²
39. L'éducation des enfants atteints de déficiences intellectuelles a fait l'objet d'actions en justice dans de nombreuses juridictions. Ainsi, dans *l'affaire O'Donoghue*, la haute Cour irlandaise a été amenée à se prononcer sur la question de savoir si l'Etat était tenu de dispenser un enseignement primaire à un enfant de huit ans présentant un handicap mental profond. Sur la base des explications avancées par les spécialistes, elle a estimé que tous les enfants peuvent être éduqués et jouissent, quelles que soient leurs « facultés », d'un droit constitutionnel à un enseignement primaire gratuit. La Cour a refusé d'entrer dans des définitions restrictives de l'éducation, préférant une définition qui permette d'axer l'enseignement sur l'enfant et cherche à optimiser son potentiel particulier. Elle a par ailleurs estimé qu'il était souhaitable, pour les enfants handicapés, que l'instruction débute le plus tôt possible, l'efficacité d'une intervention précoce ayant été démontrée. La Cour a considéré qu'il était parfaitement envisageable, pour les enfants atteints de déficiences sévères, de poursuivre l'enseignement primaire jusqu'à l'âge de 18 ans, enseignement qui devrait, dans l'absolu, « se prolonger aussi longtemps que l'on discerne une possibilité de progrès ».⁴³
40. Dès 1971, les cours et tribunaux des États-Unis se sont penchés sur l'ampleur de l'offre éducative proposée aux enfants présentant une déficience intellectuelle profonde. Ainsi, dans *l'affaire PARC c. Pennsylvanie*, le tribunal a considéré que toutes les personnes handicapées sont « capables de bénéficier d'un programme

³⁹ Ministère des Sciences et de l'Éducation (1978) : *Special Educational Needs* (The Warnock Report). Londres: HMSO. Rapport de la Commission d'enquête sur l'éducation des enfants et adolescents handicapés. Ce rapport, qui constitue la plus grande enquête sur le système d'enseignement spécial jamais réalisée en Angleterre, en Écosse et au Pays de Galles, a fait de l'intégration des enfants handicapés dans les écoles ordinaires un objectif national. Il a en particulier défini les « besoins éducatifs spéciaux » en des termes allant bien au-delà des concepts antérieurs d'enseignement spécial et correctif, afin d'inclure tous les enfants et adolescents dont les besoins pédagogiques ne peuvent être satisfaits par un enseignant sans une certaine aide.

⁴⁰ Cité dans *Paul O'Donoghue c. Minister for Health, The Minister for Education and the Attorney General* (1996) 2 I.R. 20, High Court of Ireland, p. 41. Voir Annexe 9 à la présente réclamation.

⁴¹ Ibid. Il est à noter que selon la CIM-10, un quotient intellectuel inférieur à 50 (plus précisément entre 35 et 49) équivaut à une déficience intellectuelle modérée (ou « arriération mentale modérée »).

⁴² Voir U.S. Public Law 94-142 (S. 6); 29 nov., Education for All Handicapped Children.

⁴³ *Paul O'Donoghue c. Minister for Health, The Minister for Education and the Attorney General* (1996) 2 I.R. 20, pages 60-70.

d'enseignement et de formation ; que la plupart sont capables d'acquérir leur indépendance, et que les quelques autres, moyennant un tel enseignement et une telle formation, sont capables d'acquérir un certain degré d'autonomie. »⁴⁴ Dans l'affaire *Mills c. Board of Education* - action intentée pour le compte d'enfants atteints de déficiences mentales sévères, le tribunal d'instance a estimé qu'un arrondissement scolaire ne peut refuser l'accès à l'enseignement public à aucun enfant atypique, même si cet arrondissement ne dispose pas de moyens financiers suffisants pour assurer ces services.⁴⁵ En 1988, dans l'affaire *Honig c. Doe and Smith*, la Cour suprême des Etats-Unis a estimé que les États avaient l'obligation de faire en sorte que tous les enfants handicapés bénéficient d'une instruction, quelle que soit la gravité de leur handicap.⁴⁶

v. Prise en charge par le système éducatif bulgare des enfants atteints d'une déficience intellectuelle

41. Pour permettre au CEDS d'établir que les enfants réputés présenter une déficience mentale modérée, sévère ou profonde et vivant dans les FEHM de Bulgarie ne bénéficient pas d'une instruction, ce qui est contraire aux articles 17 et E de la Charte sociale, le réclamant exposera tout d'abord le cadre législatif qui régit le droit à l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation, et analysera ensuite les pratiques existantes.

a) Cadre législatif

42. Bien qu'aucun texte de loi ne rende illicite la discrimination à l'égard d'enfants, la Constitution bulgare contient plusieurs dispositions qui condamnent de manière générale les inégalités entre les citoyens. Son article 6 dispose que tous les individus naissent libres et égaux en dignité et en droits, et que tous les citoyens sont égaux devant la loi. Il ne peut y avoir ni privilège ni restriction de droits à raison de la race, de la nationalité, de l'identité ethnique, du sexe, de l'origine, de la religion, de l'éducation, des opinions, de l'orientation politique, du statut social ou personnel, ou de la situation de fortune.⁴⁷ L'article 53 de la Constitution bulgare reconnaît le droit universel à l'éducation. La *loi de 1991 relative à l'éducation nationale* s'inscrit dans le prolongement de la Constitution : elle prévoit expressément l'égalité des chances en matière d'éducation pour tous les enfants de Bulgarie.⁴⁸ En outre, elle interdit de procéder à une quelconque distinction qualitative ou quantitative dans l'enseignement dispensé aux enfants, selon leur « race, nationalité, sexe, origine ethnique ou sociale, religion ou situation sociale ». ⁴⁹

43. Avant 2002, l'éducation des enfants handicapés était régie par la *Circulaire n° 6 de 1977 relative au placement d'enfants et d'élèves handicapés mentaux ou physiques dans des écoles spécialisées et des structures éducatives spécialisées*

⁴⁴ *Pennsylvania Association for Retarded Children c. Commonwealth of Pennsylvania*, 334 Fed. Supp. 1257, (E.D. PA 1972).

⁴⁵ *Mills c. Board of Education of District of Columbia*, 348 F.Supp. 866 (D. DC 1972).

⁴⁶ *Honig c. Doe*, 484 U.S. 305, 317 (1988).

⁴⁷ Constitution de la République de Bulgarie adoptée le 12 juillet 1991, article 6.

⁴⁸ *Loi relative à l'éducation nationale*, adoptée par l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie, J.O. n° 86/18.10.1991 (ci-après, « LEN »), article 4.

⁴⁹ Ibid.

du ministère de Education et du ministère de la Santé. Aux termes de cette Circulaire, les enfants atteints d'une déficience mentale légère devaient être dirigés vers des établissements spécialisés ; quant à ceux atteints d'une déficience mentale modérée, sévère ou profonde, ils étaient réputés inéducables. En conséquence, ces enfants n'avaient accès à aucune forme d'éducation.

44. En août 2002, le ministère de Education et des Sciences a publié le *Décret n° 6 relatif à l'éducation des enfants ayant des besoins particuliers et/ou souffrant d'une maladie chronique*, qui a remplacé la Circulaire de 1977. Ce Décret donne aux enfants atteints d'une déficience intellectuelle, quelle qu'elle soit, la possibilité d'être scolarisés dans des écoles spécialisées ou dans des établissements ordinaires, selon le choix des parents. En application de son article 2§1, les enfants ayant des besoins pédagogiques particuliers et/ou souffrant d'une maladie chronique doivent être intégrés dans les écoles maternelles et les établissements scolaires. Ce Décret était toujours en vigueur à la date du dépôt de la réclamation.

45. Afin de donner effet au Décret n° 6, le Gouvernement a adopté un *Plan national en faveur de l'intégration, dans le système éducatif, des enfants ayant des besoins pédagogiques particuliers et/ou souffrant d'une maladie chronique* (ci-après, le « Plan national ») qui a fixé un calendrier d'intégration en la matière pour la période allant du 1^{er} janvier 2004 au 1^{er} janvier 2007.⁵⁰

45.1. L'activité n° 2 du Plan national prévoyait qu'au 31 juin 2005, l'Institut d'assistance sociale (Services de protection de l'enfance), les Inspections régionales de Education et les administrations municipales devaient avoir identifié, dans toutes les communes, les enfants handicapés de moins de 18 ans concernés par ladite intégration. Le financement de cette activité devait être assuré par les organes de tutelle respectifs (Institut d'assistance sociale, Inspections régionales de Education et municipalités).

45.2. Dans le cadre de l'activité n° 4 du Plan national, les Inspections régionales de Education et les municipalités devaient avoir, au plus tard en février 2004, « constitué des équipes chargées de l'évaluation pédagogique complexe au sein des Inspections régionales de l'Education, en vue de déterminer les besoins éducatifs des enfants handicapés et le soutien nécessaire pour une scolarisation intégrée ». Ces équipes étaient censées assurer un soutien psychologique aux parents ; elles devaient aussi les informer et les consulter quant au choix de l'établissement susceptible d'accueillir leur enfant. Cette activité a été menée à bien en mars 2004.

45.3. L'activité n° 6 du Plan national prévoyait une évaluation des écoles maternelles et des établissements scolaires spécialisés afin de mettre en place des centres-ressources chargés d'appuyer la scolarisation intégrée. Dans ce cadre, l'Institut d'assistance sociale et les équipes chargées de l'évaluation pédagogique complexe au sein des Inspections régionales de Education devaient étudier et analyser, pour décembre 2004, « la situation des foyers pour enfants et adolescents présentant une arriération mentale,

⁵⁰ Plan national en faveur de l'intégration, dans le système éducatif, des enfants ayant des besoins pédagogiques particuliers et/ou souffrant d'une maladie chronique, arrêté ministériel du 22 décembre 2003.

ainsi que des internats de réadaptation socioprofessionnelle dans l'optique d'une intégration de leurs pensionnaires dans le système éducatif. »

45.4. Le Plan national devait donc avoir un impact sur les FEHM, mais il n'a jamais été mis en œuvre pour ces structures ; sur le plan éducatif, seuls quelques rares changements y ont été opérés depuis 2002.⁵¹ En dépit des grandes déclarations politiques, la réalité des enfants placés en institution a peu changé : la majorité des enfants des FEHM n'a toujours pas accès au système éducatif et ils sont toujours considérés comme inéducables.⁵² En outre, les résultats de la mise en œuvre du plan de désinstitutionnalisation n'ont fait l'objet d'aucun rapport ou évaluation officiels.⁵³

46. En décembre 2005, le Gouvernement défendeur a adopté le *Plan d'action 2006-2007 pour l'égalité des chances des personnes handicapées*, qui garantit à ces dernières l'accès à un enseignement de qualité. Aux termes de ce Plan d'Action, le Ministre de l'Éducation et les maires sont tenus de faire en sorte que chaque enfant d'âge préscolaire ou scolaire soit scolarisé.⁵⁴ Cette tâche était censée s'inscrire dans le cadre des budgets publics existants, mais, le Plan d'Action ne précisait ni le calendrier ni les détails de la réaffectation des moyens, de sorte qu'il n'a toujours pas été mis en œuvre.

b) Prise en charge institutionnelle des enfants ayant des besoins particuliers / intellectuellement déficients

47. En Bulgarie, les enfants handicapés sont pris en charge par différents types d'institutions, selon le degré de leur handicap et leur situation sociale.

a) Les foyers médico-sociaux sont des établissements placés sous la tutelle du ministère de la Santé. Ils accueillent des enfants de moins de 3 ans, abandonnés par leurs parents. D'après les données disponibles, ils hébergent 3 379 enfants en 2000, dont 30% étaient porteurs d'un handicap.⁵⁵

b) Les écoles spécialisées sont des établissements scolaires pour enfants intellectuellement déficients. Elles dépendent du ministère de l'Éducation. La Bulgarie en compte 74. En outre, les écoles ordinaires proposent quatre années de cours pour les enfants intellectuellement déficients.⁵⁶ Au début de l'année scolaire 2004-2005, les enfants fréquentant une école spécialisée étaient au nombre de 8 526.⁵⁷

⁵¹ Voir à ce sujet le rapport 2005 de l'Agence nationale; rapport Save the Children 2006 ; ou *Human Rights in Bulgaria in 2004*, rapport annuel du Comité Helsinki pour la Bulgarie, mars 2005, Sofia; disponible sur <http://www.bghelsinki.org/upload/resources/hr2004-en.doc> (dernière consultation le 13 février 2007) (*ci-après*, « rapport annuel 2004 BHC »).

⁵² Voir rapport annuel 2004 du BHC, p. 29 ; rapport 2006 Save the Children, p. 8.

⁵³ Rapport 2006 Save the Children, p. 11

⁵⁴ Plan d'action 2006-2007 pour l'égalité des chances de la personne handicapée, activité Nn° 4, et, en particulier, sous-activité n° 4.1.

⁵⁵ Rapport 2002 du BHC, p. 4.

⁵⁶ Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 2.

⁵⁷ Ibid., p. 3.

- c) Les centres de jour sont des structures non scolaires qui relèvent du ministère du Travail et de la Politique sociale. Ils dispensent certains services thérapeutiques et éducatifs à des enfants atteints d'un handicap modéré, sévère ou profond dont les parents ont la charge. Il existe 16 centres de ce type dans les grandes villes bulgares, qui peuvent au total accueillir 455 enfants.⁵⁸
- d) Les internats socio-éducatifs sont des institutions placées sous la tutelle du ministère du Travail et de la Politique sociale. Ils s'occupent d'adolescents handicapés de plus de 14 ans. Ils peuvent accueillir 1 627 pensionnaires.⁵⁹
- e) Les foyers pour enfants handicapés mentaux (FEHM) sont des établissements relevant du ministère du Travail et de la Politique sociale. Ils accueillent des enfants âgés de plus de 2 ans. Ces enfants, principalement diagnostiqués comme ayant un handicap modéré, sévère ou profond, ont été abandonnés par leurs parents ou sont orphelins. Les FEHM sont des établissements de séjour ouverts toute l'année, dans lesquels les enfants passent la totalité de leur temps jusqu'à l'âge de 18 ans ; ensuite, ils sont pour la plupart placés dans un foyer pour adultes handicapés mentaux, bien que certains y restent au-delà de 18 ans. Avant 2002, il y avait 30 FEHM en Bulgarie. En 2005, deux d'entre eux ont fermé leurs portes (FEHM de Dzhurkovo et de Dobromirci). Cependant, la majorité des enfants hébergés dans ces foyers ont été transférés vers d'autres institutions et la fermeture de deux établissements n'a pas entraîné de réduction du nombre d'enfants placés en institution.⁶⁰ En 2006, 3 042 enfants vivaient dans un FEHM.⁶¹

48. La présente réclamation concerne les 28 FEHM disséminés sur le territoire bulgare. L'un des principaux arguments avancés est qu'aucun enseignement n'y est dispensé et que le Gouvernement a consenti peu d'efforts pour scolariser les enfants. Depuis 2002, le nombre d'enfants hébergés dans les FEHM n'a pas diminué de façon significative.⁶²

48.1. À titre d'exemple, le rapport 2005 de l'Agence nationale, qui a passé au crible les entrées et sorties sur 18 FEHM en 2003–2004, a dressé le constat suivant.

- En 2003, on a enregistré 41 nouvelles admissions dans les FEHM, contre 45 sorties.⁶³
- Sur les 45 enfants qui ont quitté les FEHM examinés, 18 ont été transférés vers d'autres foyers pour handicapés mentaux, ; 8 autres, qui avaient atteint l'âge de 18 ans, ont été aiguillés vers des structures pour adultes handicapés.

⁵⁸ Rapport 2002 du BHC, p. 4.

⁵⁹ Rapport 2002 du BHC, p. 4.

⁶⁰ Rapport 2006 de l'Agence nationale, p. 8.

⁶¹ Voir données de l'Institut d'assistance sociale, réf. № 92-37/22.02.2006, de mars 2006, citées dans le rapport 2006 Save the Children, pages 7 et 13.

⁶² Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 2.

⁶³ Le rapport 2005 de l'Agence nationale fait état de 105 enfants admis dans les FEHM examinées. Étant donné que 64 d'entre eux avaient été transférés vers d'autres institutions, le nombre de nouvelles admissions ne s'élevait plus qu'à 41.

Seuls 19 enfants ont donc effectivement quitté les établissements concernés, soit à peine 1,6 % des enfants hébergés dans ces 18 FEHM. Parmi les 19 enfants, deux ont été adoptés, deux ont été accueillis par des proches et 14 ont été « réintégrés ». ⁶⁴ Le rapport ne précise pas la nature de cette réintégration et n'indique pas si ces enfants sont toujours en vie actuellement. N'ayant pas rejoint leur famille ou leurs parents adoptifs, ces 14 enfants « réintégrés » ont vraisemblablement été confiés à des institutions pour enfants non handicapés.

49. Il a été établi que, si l'on place un enfant un FEHM, il est fort probable qu'il demeure dans une institution toute sa vie durant. La majorité de ces enfants n'auront pour toute perspective que d'être transférés d'une structure à l'autre, pour finir dans un établissement pour adultes. Comme le concède un organisme officiel : « Ils sont destinés à passer toute leur existence en institution ». ⁶⁵ Le Gouvernement défendeur a été maintes fois fustigé pour son incapacité à élaborer un vaste programme visant à réduire le nombre d'enfants placés dans une institution. Mais au lieu de fermer ces établissements et d'accroître les ressources affectées à la mise sur pied d'un réseau national de services alternatifs doté d'un financement suffisant et d'un personnel qualifié, le Gouvernement défendeur a pris le parti de renforcer et de restructurer le placement en institution, et de perpétuer ainsi l'exclusion sociale des personnes handicapées. ⁶⁶

c) Eléments d'information concernant les FEHM

50. Avant de défendre sa réclamation selon laquelle le Gouvernement défendeur ne respecte pas l'obligation qui lui est faite au titre de la Charte sociale de veiller à ce que les enfants des FEHM bénéficient d'une instruction, le réclamant souhaite formuler quelques brèves observations au sujet de ces foyers, rappeler quel était leur objectif historique et expliquer comment s'effectue le diagnostic des enfants placés dans un FEHM. Il entend ainsi aider le CEDS à mettre en perspective le bien-fondé de sa réclamation.

50.1. Les FEHM ont été créés pour fournir des services de base, comme le gîte et le couvert, à des enfants atteints de handicaps sévères, abandonnés par leurs parents. Leur mission n'a jamais été de leur dispenser un enseignement ni de les intégrer dans la société « normale ». Rares sont en effet les enfants placés dans des FEHM qui ont pu s'intégrer dans la société par voie d'adoption ou d'autonomisation. ⁶⁷ À l'âge de 18 ans, les enfants des FEHM continuent le plus souvent à vivre dans un isolement analogue, au sein d'institutions pour adultes handicapés. On constate que, lorsqu'ils tombent dans le système des institutions sociales, les enfants n'en ressortent pratiquement jamais » ⁶⁸ ou que, pour la majorité d'entre eux, « la sortie d'un type d'établissement marque leur entrée dans une autre structure et ils sont condamnés à passer toute leur existence en institution ». ⁶⁹

⁶⁴ Ibid., p. 2.

⁶⁵ Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 8.

⁶⁶ Rapport 2006 Save the Children, p. 8-11.

⁶⁷ Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 2.

⁶⁸ Rapport 2002 du BHC, p. 18.

⁶⁹ Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 8.

50.2. Le réclamant tient à souligner que les FEHM accueillent aussi quelques enfants légèrement handicapés ou n'ayant aucun handicap. Les FEHM sont conçus comme des foyers pour enfants appelés à grandir dans un extrême dénuement ou comme des « centres-ressources pour des services sociaux sollicités pour répondre à des besoins sociaux ». ⁷⁰ Ainsi qu'il a été dit plus haut, les enfants placés en FEHM étaient considérés par la loi, jusqu'en 2002, comme inéducables et rien n'était donc fait pour leur dispenser une quelconque forme d'instruction. Étant donné que les FEHM hébergeaient des enfants atteints de handicaps divers, ils étaient qualifiés collectivement « d'inéducables », sans que cela ait, jamais ou presque, un lien avec leurs réelles aptitudes éducatives individuelles. Il s'agissait là d'une généralisation sans nuance, postulée pour tous les enfants placés en FEHM.

50.3. Le placement des enfants dans un FEHM se fait selon des modalités obsolètes et de façon arbitraire. Les évaluations du handicap (supposé) de l'enfant sont à la fois inappropriées et insuffisantes ; elles se limitent souvent à un simple examen psychiatrique ⁷¹, réalisé en l'absence de psychologues ou de professionnels de l'éducation. Comme le soulignent eux-mêmes les services du ministère, cette évaluation purement médicale ne s'attache pas aux besoins d'éducation et de développement, elle n'explore pas davantage les possibilités de prise en charge non médicale de l'enfant, comme la psychothérapie, susceptibles de stimuler son attention, sa concentration, sa capacité de mémorisation, sa psychomotricité fine, son développement cognitif, ses émotions, ses aptitudes et ses contacts sociaux. ⁷² Lors de leur premier placement en institution, de nombreux enfants n'ont pas été diagnostiqués ou l'ont mal été ; or, cette évaluation initiale a généralement été leur premier et dernier examen. ⁷³ Le nombre d'enfants soumis à un nouveau diagnostic est « insignifiant » ⁷⁴ et le fait que ce réexamen soit peu fréquent vient conforter le réclamant dans son argument, selon lequel les institutions de placement n'ont pas vocation à éduquer et à prendre en charge des enfants en vue de les intégrer dans la société.

vi. Analyse des violations de la Charte sociale

51. Le CEDS affirme que « l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des droits de l'homme, consistent à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs ». ⁷⁵ Les droits reconnus par la loi doivent donc être pleinement mis en œuvre pour satisfaire aux prescriptions de la Charte sociale et d'autres instruments internationaux.

52. Le réclamant allègue que le Gouvernement défendeur n'a pas respecté ses obligations au regard de l'article 17§2 et de l'article E de la Charte sociale du fait de :

⁷⁰ Rapport 2002 du BHC, p. 7.

⁷¹ Rapport 2002 du BHC, p. 11.

⁷² Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 4.

⁷³ Rapport 2002 du BHC, p. 11.

⁷⁴ Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 5.

⁷⁵ *Commission internationale de Juristes c. Portugal*, dossier n° 1/1998, 10 septembre 1999, par. 32

- a) son incapacité à intégrer les enfants atteints d'un handicap modéré, sévère ou profond dans les établissements scolaires ordinaires – le réclamant demande ici au CEDS d'examiner le système éducatif bulgare sous l'angle des critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et d'adaptabilité, tels que définis dans l'Observation générale n° 13 du CDESC (voir par. 28 *supra*) et/ou
- b) son incapacité à satisfaire au critère d'acceptabilité de l'éducation dispensée dans les FEHM aux enfants atteints d'un handicap modéré, sévère ou profond.
- c) l'impossibilité de justifier ces violations en invoquant un manque de ressources ou une mise en œuvre progressive des droits.

Ces allégations seront examinées une par une.

a) Incapacité à intégrer les enfants atteints d'un handicap modéré, sévère ou profond dans les établissements scolaires ordinaires

53. Les modifications législatives intervenues en 2002 ont donné la possibilité aux parents d'enfants handicapés de demander que leurs enfants puissent être inscrits dans une école ordinaire. Elles ont aussi imposé aux Inspections générales de Education (organismes Etat) de constituer des équipes chargées de procéder à l'évaluation pédagogique complexe des besoins éducatifs des enfants et d'apporter l'assistance requise dans le contexte de l'intégration. Le réclamant soutient que cette politique n'a jamais été mise en œuvre pour les enfants vivant dans les FEHM. Depuis 2002, seul un petit nombre d'entre eux a été intégré dans les écoles primaires ordinaires. Ce fait est corroboré par diverses sources.

53.1. D'après le rapport 2005 de l'Agence nationale, 39 enfants hébergés dans les foyers visités (soit 3,4%) étaient inscrits en 2005 dans des établissements scolaires spécialisés (où ils suivaient un enseignement de qualité médiocre), tandis que 85 enfants étaient inscrits dans des écoles ordinaires, dont 53 n'étaient pas handicapés et vivaient au foyer de Lukovit pour enfants handicapés physiques aux facultés mentales intactes.⁷⁶ Ces données révèlent qu'en 2005, dans les établissements visités par l'Agence nationale, seuls 32 enfants handicapés mentaux étaient intégrés dans des écoles primaires ordinaires, soit 2,8 % des pensionnaires desdits foyers. Même si leur placement en écoles spécialisées était jugé satisfaisant au regard des obligations incombant au Gouvernement défendeur⁷⁷, la proportion d'enfants scolarisés issus des FEHM ne répond pas aux prescriptions du droit international appelant à faire bénéficier tous les enfants d'un enseignement primaire.

⁷⁶ Rapport 2005 de l'Agence nationale, pages 4-5. Comme indiqué ci-dessus, le *rapport 2005 de l'Agence nationale* a été réalisé sur la base de visites effectuées dans 19 établissements hébergeant des enfants handicapés, soit un total de 1 159 enfants.

⁷⁷ Comme indiqué ci-dessus, voir par. 16 ; cette réclamation ne concerne pas la qualité non satisfaisante de l'enseignement dispensé aux enfants dans les écoles spécialisées.

- 53.2. Selon le rapport 2006 du Comité Helsinki pour la Bulgarie, rapport établi à partir des visites effectuées dans six FEHM en 2006, les enfants des FEHM scolarisés en milieu ordinaire n'étaient qu'au nombre de 4 à Ilakov Rut, 7 (sur 55) à Gorna Koznica, 1 à Tri Kladenci, aucun à Sofia, 17 (sur 69) à Mezdra et 24 (tous) de Turnava.⁷⁸ Ces chiffres sont totalement en deçà de ce qui est nécessaire pour satisfaire aux obligations susmentionnées exigeant de prévoir un enseignement pour tous.
- 53.3. En outre, sur le terrain, même les enfants officiellement scolarisés ne bénéficient pas d'un enseignement conforme aux critères internationaux. Ainsi, les sept enfants du FEHM de Gorna Koznica inscrits dans une école spécialisée du village de Lozno suivent des cours distincts de ceux dispensés à leurs condisciples et ne reçoivent qu'une formation rudimentaire en matière de présentation et d'hygiène.⁷⁹ En classe, les enfants sont suivis par un enseignant mais ne disposent ni de manuels scolaires ni de matériel pédagogique ; ils n'ont droit qu'à des « magazines des années 1970 et à des livres de coloriage pour enfants » et « n'étaient pas capables de faire montre des connaissances acquises » à l'école.⁸⁰
- 53.4. Certains enfants se voient refuser l'inscription pour des motifs purement liés aux convenances du corps enseignant. Ainsi, dans le passé, plusieurs enfants du foyer d'Ilakov Rut avaient exprimé le désir d'aller à l'école, mais s'en étaient vu refuser l'accès par le directeur sous prétexte qu'ils n'avaient pas encore 14 ans.⁸¹ Pourtant, ces enfants étaient clairement éducatibles : bien qu'ils n'eussent jamais été scolarisés, ils « étaient capables d'écrire leur nom au complet et leur âge ». ⁸²
54. Ces données et exemples attestent qu'en dépit des modifications apportées aux textes de loi, les chances de scolarisation des enfants handicapés vivant dans des FEHM demeurent minces et que le Gouvernement défendeur a manqué à l'obligation qui lui est faite au titre de la Charte sociale de permettre à tous les enfants de Bulgarie de bénéficier d'une instruction.
55. Il apparaît également qu'au regard des obligations qui incombent au Gouvernement défendeur sous l'angle des critères de l'Observation générale n°13 du CDESC, des carences et manquements graves sont manifestement constatés en termes d'accessibilité et d'adaptabilité (voir par. 28 *supra*).
- 55.1. **Disponibilité** - Ce critère ne semble pas poser problème en Bulgarie. Le pays dispose d'établissements scolaires et d'enseignants en nombre suffisant pour assurer l'éducation de tous les enfants présents sur son territoire. Par ailleurs, la scolarisation des enfants handicapés dans ces écoles ne nécessiterait pas une extension de leur capacité.

⁷⁸ *Rapport 2006 du BHC*. Le fait que tous les enfants du foyer de Turnava étaient inscrits dans des écoles ordinaires était uniquement dû à une initiative personnelle de son directeur. Voir par. 55.2.1 *infra*.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

55.2. **Accessibilité** - L'action, ou l'inaction, du Gouvernement bulgare est bien loin de répondre à l'obligation première qu'il lui est faite de rendre l'éducation accessible à tous, sans distinction aucune. Les enfants vivant dans des FEHM ne bénéficient pas d'un accès non discriminatoire à l'instruction. Or, pour les enfants non handicapés, la scolarisation ne se heurte à aucun obstacle et les parents sont légalement tenus de veiller à ce que leurs enfants aillent régulièrement à l'école.⁸³ En 1996-2004, le taux net d'inscription/fréquentation dans l'enseignement primaire était, en Bulgarie, de 90 %⁸⁴ alors que seulement 6,2 % des enfants des FEHM étaient scolarisés, et 2,8 % à peine l'étaient dans un établissement ordinaire (voir par. 53.1 *supra*). Les écarts que traduisent ces statistiques montrent bien qu'il existe une discrimination fondée sur le handicap, dont le Gouvernement défendeur est directement responsable. Le Gouvernement défendeur ne s'est pas suffisamment préoccupé de prendre en compte et de surmonter les obstacles culturels, historiques et/ou autres, ainsi que les stigmates dont sont victimes les enfants handicapés accueillis dans les FEHM. Le réclamant fait valoir, à preuve de l'échec du Gouvernement sur ce plan, les éléments suivants.

55.2.1. Incapacité à faire appliquer la nouvelle législation dans les FEHM – Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la législation de 2002 permet aux enfants anciennement considérés comme inéducables d'être scolarisés à la demande de leurs parents. Ces derniers doivent s'adresser à la Commission régionale d'expertise médicale, qui devra évaluer le type et le niveau d'assistance dont l'enfant aurait besoin pour être scolarisé dans l'établissement choisi par les parents. La grande majorité des enfants hébergés dans les FEHM ayant été abandonnés par leurs parents, seuls leurs tuteurs légaux sont habilités à solliciter un diagnostic. Les tuteurs légaux de ces enfants sont en fait les administrateurs des FEHM. Il s'agit d'agents de Etat qui ignorent le plus souvent cette possibilité et n'ont pas demandé à ce que les enfants soient réexaminés.⁸⁵ Dans la plupart des FEHM, le personnel connaît mal la législation relative à la protection de l'enfance et les priorités de la politique gouvernementale en matière de placement des enfants hors institutions.⁸⁶ Ainsi, le rapport 2006 du BHC, qui fait état des discussions qui ont eu lieu avec six administrateurs de FEHM au début 2006, a révélé que l'administratrice du foyer d'Illakov Rut avait été « surprise par les questions relatives à l'éducation. ... Elle n'avait jamais eu de contacts avec l'Inspection régionale de Education, à laquelle elle n'avait jamais fourni la moindre information ». ⁸⁷ Dans le foyer de Tri Kladenci, « l'Inspection régionale de Education n'a demandé aucun renseignement sur les enfants et l'administrateur n'en a fourni aucun aux autorités compétentes ». ⁸⁸

⁸³ Voir la LEN, article 47.

⁸⁴ Rapport de l'UNESCO sur la situation des enfants dans le monde, consacré aux enfants exclus et invisibles, UNESCO 2005, disponible sur http://www.unicef.org/french/sowc06/pdfs/sowc06_fullreport_fr.pdf (dernière consultation le 13 février 2007).

⁸⁵ Rapport 2005 de l'EUMAP Bulgarie, p. 61.

⁸⁶ Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 9.

⁸⁷ Rapport 2006 du BHC.

⁸⁸ Ibid.

En outre, le Gouvernement défendeur n'a pas mis en place de véritable mécanisme de contrôle pour les administrateurs de FEHM. Il n'y a pas de sanctions prévues pour ceux qui omettent d'engager une procédure de réexamen et aucun administrateur ne s'est jamais vu reprocher par une quelconque instance officielle de n'avoir pas scolarisé des enfants. L'intégration repose donc exclusivement sur l'initiative personnelle des administrateurs des FEHM. En l'absence de tout soutien de la part d'autres organismes Etat, rares sont ceux qui sont disposés à consentir des efforts supplémentaires pour mettre en route le processus de scolarisation.⁸⁹ Sans soutien ni contrôle, il est fort peu probable que les administrateurs entament ou poursuivent des programmes d'intégration.

55.2.2. Incapacité à fournir des mécanismes d'intégration suffisants - La coopération entre les différentes instances de l'Etat pour parvenir à scolariser les enfants et éviter leur placement en institution est inadéquate, et il est clair que cela nuit directement à la qualité de leur prise en charge et des services éducatifs qui leur sont dispensés. Bon nombre de ces enfants n'ont jamais fait l'objet d'un quelconque programme d'évaluation ou plan d'action. Or, sans cela, aucune stratégie ne peut réellement être mise en place pour permettre à l'enfant de bénéficier d'une éducation et d'une prise en charge adéquates.⁹⁰

55.2.3. Incapacité à adopter des principes directeurs tendant à limiter efficacement le pouvoir d'appréciation personnel dans le processus de diagnostic - En vertu de la législation de 2002, le diagnostic doit logiquement chercher à évaluer le type de soutien scolaire dont l'enfant aura besoin pour effectuer sa scolarité dans l'établissement choisi par ses parents. En pratique cependant, ce processus se borne (à tort) à déterminer si l'enfant est scolarisable. Il arrive encore que les commissions de diagnostic déclarent des enfants « inéducables » ou ne leur donnent même pas l'occasion d'être examinés et scolarisés, fût-ce dans les écoles spécialisées.⁹¹ Sur le plan du droit, une telle approche est contraire à la loi bulgare. En termes d'approche éducative, il s'agit d'une aberration. Ces « diagnostics » lourds de conséquence ne reposent sur aucun cadre normatif homogène. Les dossiers d'exams diagnostiques ne font mention d'aucune classification internationalement reconnue comme la CIM-10⁹² des Nations unies, ce qui laisse supposer que les instructions qui y figurent (y compris le recours à des tests de QI) n'ont pas été suivies pour poser les diagnostics.⁹³ Certains membres des commissions d'évaluation ignorent qu'aux termes de la loi de 2002, les enfants atteints d'un handicap modéré ou sévère peuvent et doivent être intégrés dans des établissements scolaires ordinaires.⁹⁴ De même, aux dires de certains parents présents avec leurs enfants lors des réunions

⁸⁹ Rapport 2006 du BHC.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid. Voir aussi Rapport 2005 de l'EUMAP Bulgarie, p. 44.

⁹² La Classification internationale des maladies est la classification diagnostique standard établie par l'Organisation mondiale de la Santé à toutes fins épidémiologiques générales et à de nombreuses fins de gestion sanitaire, y compris les troubles mentaux. Elle en est actuellement à sa dixième édition (CIM-10).

⁹³ Rapport 2005 de l'EUMAP Bulgarie, p. 43.

⁹⁴ Ibid.

destinées à évaluer leur handicap, ces commissions ne sont « pas compétentes pour poser un diagnostic et traiter des enfants atteints d'une déficience intellectuelle sévère ou profonde. ».⁹⁵

Au vu de ce qui précède, le réclamant soutient, et invite le CEDS à considérer, que le système scolaire bulgare n'est pas accessible aux enfants handicapés mentaux qui vivent dans des FEHM.

55.3. **Acceptabilité** – D'une manière générale, le réclamant estime que la qualité de l'enseignement dispensé dans les établissements scolaires ordinaires bulgares satisfait au critère d'acceptabilité. En revanche, l'enseignement dispensé dans les écoles spécialisées (qui ne sont toutefois pas examinées dans la présente réclamation) laisse beaucoup à désirer et est hautement insuffisant.

55.4. **Adaptabilité** - Le réclamant allègue que le Gouvernement défendeur ne respecte pas le critère d'adaptabilité des programmes éducatifs et que tout ce qui a été fait en la matière s'est révélé purement théorique.

55.4.1. En 2002, le Gouvernement défendeur a adopté un cadre législatif en faveur de l'intégration (voir par. 54 *supra*) mais n'a pas adapté le processus et l'environnement éducatifs des écoles ordinaires pour accueillir les enfants ayant des besoins particuliers. Tout le monde s'accorde à reconnaître que les établissements scolaires ordinaires ne sont pas encore prêts, en termes de formation des maîtres et de matériel pédagogique, à assurer l'éducation d'enfants intellectuellement déficients.⁹⁶ Il manque à ces établissements les programmes, manuels et ressources nécessaires pour aménager l'environnement scolaire. Le plus souvent, leurs enseignants n'ont pas l'occasion de suivre une formation à l'enseignement spécial et n'ont pas l'expérience requise pour donner cours à des enfants aux besoins particuliers.⁹⁷

55.4.2. Les écoles ordinaires manquent de fonds et d'équipements pour répondre aux besoins et aux centres d'intérêt des enfants *non handicapés*, ce qui laisse peu de marge à l'éducation des enfants intellectuellement déficients, laquelle nécessiterait une approche pédagogique résolument nouvelle.⁹⁸ Faute d'approche spécialisée, les écoles ordinaires ne peuvent dispenser un enseignement digne de ce nom qu'aux enfants capables de suivre leurs condisciples qui ne présentent pas de difficultés d'apprentissage. Les autres n'ont d'autre solution que de rester dans un FEHM ou un centre de jour, sans y bénéficier d'aucune instruction.

Dès lors, le Gouvernement défendeur ne satisfait pas à l'obligation de prévoir un cadre scolaire adapté aux besoins des enfants handicapés.

⁹⁵ Ibid., p. 44.

⁹⁶ Rapport 2005 de l'EUMAP Bulgarie, p. 39.

⁹⁷ Rapport 2005 de l'EUMAP Bulgarie, pages 52-53.

⁹⁸ Rapport 2005 de l'EUMAP Bulgarie, p. 53.

b) Incapacité à respecter le critère d'acceptabilité pour la prise en charge éducative dans les FEHM

56. L'UNESCO, organe des Nations unies qui s'occupe des questions d'éducation, a estimé qu'il fallait, pour l'éducation des enfants handicapés, privilégier leur scolarisation en milieu ordinaire.⁹⁹ Néanmoins, il est théoriquement possible de dispenser une éducation hors du cadre scolaire ordinaire. Le Gouvernement défendeur pourrait donc tenter de justifier son incapacité à scolariser les enfants en milieu ordinaire en arguant que ces derniers reçoivent une éducation au sein des FEHM proprement dits. Le réclamant rejette fermement ce moyen de défense qu'il anticipe de la part du Gouvernement, et fait valoir que les programmes éducatifs dispensés aux enfants des FEHM ne répondent pas au critère d'acceptabilité pour les motifs ci-après.

56.1. Les FEHM ne sont pas des institutions éducatives faisant partie du système scolaire. Les enfants de ces FEHM, qui ne sont pas scolarisés dans les écoles ordinaires sont pris en charge dans le cadre des « *Programmes d'activités rééducatives, compensatoires et éducatives destinés aux enfants de 3 à 18 ans atteints d'une arriération mentale modérée/lourde placés dans les institutions sociales* » (ci-après, « les Programmes »). Ces Programmes élaborés par le ministère bulgare du Travail et de la Politique sociale ont été utilisés depuis 1997, à une époque où les enfants des FEHM étaient encore officiellement considérés comme inéducables ; ils n'ont pas changé depuis, malgré les modifications législatives intervenues en 2002.¹⁰⁰ Les Programmes consistent en des « activités liées au développement des capacités phonatoires (imitation de sons et prononciation de phonèmes), à la connaissance de l'environnement, aux connaissances de base en mathématiques, aux aptitudes minimales à lire et à écrire, à l'ergothérapie, à l'éducation physique et aux arts »¹⁰¹ ; il est difficile de savoir dans quelle mesure ces activités contribuent au développement des capacités de l'enfant. Selon les propres services d'inspection du Gouvernement, les Programmes ne peuvent être considérés comme des programmes éducatifs puisqu'ils ne sont pas conformes aux normes d'éducation bulgares ; les enfants auxquels ils sont dispensés passent encore pour inéducables et sont donc des laissés-pour-compte du système éducatif.¹⁰² En outre, les Programmes ne relèvent pas du ministère de Education, puisque celui-ci n'exerce aucune responsabilité, aucun contrôle ni aucune surveillance sur leur mise en œuvre et n'inspecte pas les FEHM.¹⁰³

⁹⁹ Voir le Rapport sur la Situation actuelle des besoins éducatifs spéciaux, UNESCO, 1995, consultable sur <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001026/102688e.pdf> (dernière consultation le 13 février 2007). Voir aussi *Autisme-Europe c. France*, par. 49 ; *Comité européen des Droits sociaux : Conclusions 2003 (Bulgarie)*, p. 52 disponible sur http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/3_reporting_procedure/2_recent_conclusions/1_by_state/Bulgaria_2003.pdf (dernière consultation le 13 février 2007).

¹⁰⁰ Rapport 2005 de l'EUMAP Bulgarie, p. 37.

¹⁰¹ Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 4.

¹⁰² Ibid., p. 5.

¹⁰³ Rapport 2002 du BHC, p. 3.

56.2. Les enfants ne bénéficient d'aucune instruction dans les FEHM. Ce fait est désormais bien étayé par des témoignages de première main.

56.2.1. Le rapport 2006 du Comité Helsinki pour la Bulgarie indique qu'au FEHM d'Illakov Rut, les enquêteurs « ont vu deux groupes d'enfants âgés de 4 à 20 ans, réunis dans deux salons, qui regardaient la télévision. Le premier groupe était constitué de 15 enfants atteints de déficiences intellectuelles sévères. Un seul d'entre eux était capable de parler. Le second groupe se composait de 20 enfants ; un seul éducateur s'occupait d'eux et tentait de leur apprendre à compter de 1 à 10 lorsque l'équipe du BHC est entrée dans la pièce. Certains enfants ont demandé des feuilles de papier et des stylos pour écrire leur nom ». ¹⁰⁴ Les enfants auraient confié aux enquêteurs qu'ils souhaitaient étudier mais que le directeur du FEHM s'y opposait. ¹⁰⁵

56.2.2. D'après le rapport 2006 du BHC, les enfants hébergés dans le foyer de Tri Kladenci étaient jugés inéducables, mais un membre du personnel apprenait aux enfants à lire et à écrire et certaines jeunes filles de 18-19 ans arrivaient à compter jusqu'à 100, à calculer, à lire et à écrire. Les jeunes filles en question ont confié qu'elles avaient commencé ces apprentissages à l'âge de 7, 8, 9 ans et qu'il n'y avait jamais eu de cours organisé sur une base régulière. » ¹⁰⁶

56.2.3. La chaîne de télévision britannique Sky News a indiqué qu'à l'occasion d'un reportage dans les FEHM bulgares, ses journalistes avaient trouvé des enfants assis autour d'une table en milieu de matinée, sans aucune surveillance, à un moment où devaient avoir lieu, officiellement, des activités de réadaptation. Selon les éducateurs, ces enfants « attendaient le repas de midi » ; le personnel n'essayait même pas de camoufler le fait que les activités de réadaptation n'avaient pas lieu. ¹⁰⁷

56.2.4. D'après le rapport 2005 de l'Agence nationale, les enfants atteints d'un handicap profond sont considérés comme des « cas purement cliniques » ¹⁰⁸ et personne ne paraissait s'en soucier. ¹⁰⁹ Incapables de marcher, ces enfants sont « confinés dans des dortoirs, privés de toute forme d'éducation ou d'activité d'épanouissement personnel » ; l'assistance du personnel se borne « à leur apporter leurs repas et à les aider à faire leur toilette ». ¹¹⁰

56.3. Les FEHM manquent de personnel capable d'assurer l'éducation des enfants

¹⁰⁴ Rapport 2006 du BHC.

¹⁰⁵ Rapport 2006 du BHC.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Rapport Sky News *Fighting for Bulgaria's children*, du 5 mai 2006, disponible sur http://www.sky.com/skynews/video/videoplayer/0,,31200-bulgaria_p11148,00.html (dernière consultation le 13 février 2007). Voir Annexes 7 et 8 à la présente réclamation.

¹⁰⁸ Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 5.

¹⁰⁹ Ibid., p. 12.

¹¹⁰ Ibid.

56.3.1. Les tâches dont s'acquitte le personnel des FEHM se limitent à subvenir aux besoins essentiels des enfants (nourriture, vêtements, hygiène corporelle et réponse aux besoins affectifs). Elles ne concernent ni la formation ni l'intégration.¹¹¹ Le personnel est principalement constitué d'auxiliaires non qualifiés (qui s'occupent des besoins physiologiques des enfants), et d'« éducateurs » ou de « superviseurs » qui procurent un autre type d'aide aux enfants (qui n'est cependant ni éducative ni thérapeutique).¹¹² Les FEHM n'ont qu'exceptionnellement recours à des personnes formées à l'enseignement spécial et aux techniques thérapeutiques. La majorité des effectifs n'a pas de formation particulière et le pourcentage de personnel qualifié est nettement inférieur à celui du personnel auxiliaire.¹¹³

56.3.2. Les FEHM ne disposent pas non plus d'experts en nombre suffisant (logopèdes, psychologues, physiothérapeutes et assistants sociaux dont dépendent directement le développement physique et l'épanouissement psychologique des enfants). Par ailleurs, dans la majorité des FEHM, le personnel ne reçoit pas d'assistance méthodologique ; aucune formation de troisième cycle ni stage de formation professionnelle continue ne leur est proposé, de sorte qu'il n'y a aucun service ni système susceptibles d'améliorer les qualifications, pourtant bien réelles, qui sont les leurs.¹¹⁴

56.3.3. D'aucuns considèrent que l'une des raisons qui explique la piètre qualité du personnel tient à l'emplacement des FEHM, installés dans des villes et villages isolés (ou parfois en périphérie), qui n'offrent pas de réelles perspectives d'épanouissement professionnel.¹¹⁵ Souvent, les seuls candidats disposés à travailler dans ces instituts seraient des villageois sans qualifications. La localisation des FEHM ne peut cependant justifier à elle seule que les enfants qui y vivent soient privés d'un accès à l'éducation. Ainsi, le FEHM de Sofia, qui, en théorie, est le mieux placé pour recruter des spécialistes et coopérer avec un large éventail d'établissements scolaires, est l'un des moins progressistes. Le FEHM de Sofia n'emploie aucun enseignant spécialisé et aucun des enfants qui y sont accueillis n'est scolarisé.¹¹⁶ En outre, les salaires du personnel des FEHM sont parmi les plus bas du pays et les enseignants qui y travaillent ne peuvent faire valoir leurs années passées au service de ces foyers dans le calcul de leur pension.¹¹⁷

¹¹¹ Rapport 2005 de l'Agence nationale, pages. 3-5.

¹¹² Ibid., p. 5.

¹¹³ Rapport 2002 du BHC, p. 15. Voir aussi le *Rapport 2005 de l'Agence nationale*, qui révélait que dans les établissements visités, le personnel se composait de 47 % d'aides-soignants (personnel auxiliaire non qualifié), 24 % de personnel médical (infirmières), 25 % d'« éducateurs », le nombre d'assistants sociaux et autres spécialistes (rééducateurs, kinésithérapeutes, etc.) ne représentant que 8 % du personnel ; voir le *Rapport 2005 de l'Agence nationale*, p. 5.

¹¹⁴ Rapport 2005 de l'Agence nationale, p. 9.

¹¹⁵ Ibid. Voir aussi le rapport Sky News *Children's conditions in Bulgaria*, du 4 mai 2006, interview d'Ivanka Christova, vice-ministre du Travail et de la politique sociale, disponible sur http://www.sky.com/skynews/video/videoplayer/0,,31200-kids_p11850,00.html (dernière consultation le 13 février 2007).

¹¹⁶ Rapport 2006 du BHC.

¹¹⁷ Rapport 2002 du BHC 2002, p. 15.

56.4. Refus d'accès à l'enseignement secondaire - Les FEHM n'étant pas des institutions éducatives, les enfants n'ont pas la possibilité d'obtenir un certificat de fin d'études primaires. Dès lors, ils ne peuvent légalement prétendre à entrer dans l'enseignement secondaire, ce qui assombrit leurs perspectives de décrocher un jour un emploi adéquat et de gravir l'échelle sociale.¹¹⁸

57. Le réclamant estime que les pratiques décrites ci-dessus traduisent clairement un non-respect de l'obligation, fixée au niveau international, d'acceptabilité de l'égalité des chances en matière d'éducation ; il invite le CEDS à faire droit à cette constatation.

c) Absence de justification objective des violations

58. Au vu de ce qui précède, le réclamant soutient que le Gouvernement défendeur n'a pas respecté son obligation de faire bénéficier tous les enfants d'une instruction, sans distinction aucune. Il affirme aussi que cette violation n'est pas objectivement justifiée.

59. Bien que les droits garantis par la Charte sociale soient, par nature, sujets à une réalisation progressive, les États parties ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités en invoquant un déficit de moyens. Comme le CEDS l'a précédemment indiqué :

« Lorsque la mise en œuvre de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte dans un délai raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. Les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande. »¹¹⁹

60. Le réclamant tient à rappeler que, depuis 2002, le droit à l'éducation des enfants atteints d'un handicap modéré, sévère ou profond est inscrit dans la loi bulgare. Pour autant, la Bulgarie, qui est à présent membre de l'Union européenne, n'a pas mobilisé ses efforts sur ce point. Ainsi qu'il a été dit plus haut, depuis l'adoption de la législation de 2002, seuls 6,2 % des enfants sont scolarisés dans les écoles ordinaires ou spécialisées (voir par. 55.2 *supra*), soit seulement 1,6 % d'enfants par an. Si le Gouvernement défendeur continue de s'acquitter de ses obligations à ce rythme, il faudra 64 ans pour que tous les enfants qui vivent dans des FEHM bénéficient d'une instruction. Le réclamant soutient qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'un « délai raisonnable » conforme à l'obligation de réalisation progressive inscrite dans les critères énoncés par le CEDS.

61. Le Réclamant avance que même les progrès limités enregistrés jusqu'ici l'ont été en dépit de, et non grâce à, l'action du Gouvernement. Le nombre d'enfants scolarisés varie et l'intégration des enfants des FEHM est le fruit d'initiatives individuelles de la part d'administrateurs qui ne reçoivent qu'un modeste soutien et ne peuvent compter, de la part des pouvoirs publics, que sur une coordination et

¹¹⁸ Rapport EUMAP Bulgarie, p. 37 ; rapport 2002 du BHC, p. 15.

¹¹⁹ Voir *Autisme-Europe c. France*, par. 53.

une supervision minimales. Rien ne garantit que les initiatives actuelles seront poursuivies si les administrateurs des FEHM qui ont fait preuve d'un esprit novateur en scolarisant les enfants décidaient d'interrompre ces réformes, voire de retirer les enfants des écoles. Dans le même temps, les administrateurs qui refusent de mettre en œuvre la politique éducative ne sont pas passibles de sanctions (voir par. 55.2.1 *supra*).

62. Le non-respect des obligations inscrites dans la Charte sociale ne peut être imputé à un manque de ressources auquel serait confronté le Gouvernement défendeur. Comme expliqué plus haut, le Gouvernement peut s'appuyer sur des textes de loi et des orientations politiques qui prévoient l'égalité des chances en matière d'éducation. Y donner pleinement effet ne mettrait pas en difficulté le budget de l'Etat bulgare et pourrait se faire moyennant l'octroi d'un minimum de ressources supplémentaires au système éducatif. Le réclamant fonde son argument sur les éléments suivants.

62.1. Le système bulgare d'enseignement primaire obligatoire existe depuis des dizaines d'années. Les dernières décennies ont été marquées par une baisse de la natalité et donc une diminution constante des inscriptions dans l'enseignement primaire.¹²⁰ La capacité d'accueil des écoles s'est ainsi accrue.

62.2. Comme expliqué ci-dessus (voir par. 55.2 *supra*), le Gouvernement défendeur ne s'est pas doté de mécanismes de contrôle et d'exécution pour veiller à l'application de la législation. Le réclamant soutient que le fait d'informer les administrateurs de FEHM et de les sensibiliser à la législation existante n'a pas la moindre incidence financière et que l'on ne peut invoquer de prétendues difficultés budgétaires. Il appartient au Gouvernement de porter à la connaissance de ces responsables le cadre juridique qui a été adopté.

62.3. Le réclamant réitère que certains enfants des FEHM ne sont pas intellectuellement déficients ou ne sont atteints que d'une déficience légère, et que la proportion d'enfants gravement handicapés vivant dans ces foyers est minime (voir par. 50.2 *supra*). Dès lors, les moyens à prévoir pour faire appel à des enseignants spécialisés pour ces enfants seraient faibles. Pour rendre efficace ce droit à l'éducation et à l'égalité des chances en matière d'éducation, le réclamant affirme qu'il faut simplement que le Gouvernement défendeur fasse prendre largement conscience de ce que l'éducabilité de tous les enfants handicapés est officiellement reconnue, de façon que ces enfants puissent être scolarisés, et fournisse une aide supplémentaire en mettant à la disposition de ces foyers des personnes formées à l'enseignement spécial.

63. Au vu de ce qui précède, le réclamant soutient que les enfants des FEHM sont victimes de discrimination dans leur jouissance du droit à l'éducation. Il montre aussi que rien ne vient raisonnablement et objectivement expliquer l'incapacité à intégrer les enfants handicapés dans les écoles ordinaires et à leur assurer une éducation, ce qui est contraire à l'article E de la Charte sociale

¹²⁰ Voir, par exemple, les statistiques de population et les données relatives aux mouvements démographiques établies par l'Institut national de Statistique bulgare, disponibles sur le site http://www.nsi.bg/ZActual_e/Population05.htm (dernière consultation le 13 février 2007).

C) *Conclusions*

64. **Les manquements exposés dans la présente réclamation et les éléments de preuve ci-annexés font apparaître des violations de l'article 17§2 de la Charte sociale, lu seul et en combinaison avec son article E. Compte tenu de ce qui précède, le réclamant invite le Comité européen des Droits sociaux à dire que le Gouvernement défendeur a enfreint la Charte sociale.** Le réclamant demande aussi au Comité de confirmer ses Conclusions précédentes établies sur la base des rapports périodiques remis par le Gouvernement défendeur en ce qui concerne l'article 17 de la Charte sociale.¹²¹

¹²¹ Lors de l'examen du respect par la Bulgarie de l'article 17§2 de la Charte en 2003, le Comité a constaté que « les enfants handicapés mentaux placés en [FEHM] ne reçoivent pratiquement aucune instruction ou formation. Le Comité constate que la Bulgarie ne satisfait pas à la Charte révisée, étant donné que les enfants handicapés ne jouissent pas d'un droit effectif à l'éducation ». Comité européen des Droits sociaux : Conclusions 2003 (Bulgarie), p. 52. En 2005, le Comité a réitéré ce constat en concluant que les « enfants handicapés ne jouissent pas d'un droit effectif à l'éducation. » Comité européen des Droits sociaux : Conclusions 2005 (Bulgarie) p. 44, disponibles sur http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/cse/3_proc%E9dure_de_rapports/2_conclusions_r%E9centes/1_par_etats/Bulgarie_index.asp - TopOfPage (dernière consultation le 13 février 2007).

III. DÉCLARATION ET SIGNATURE

Je soussigné déclare, qu'à ma connaissance, les informations fournies dans le présent dossier sont exactes.

Budapest, le 15 février 2007

Réclamant

Oliver Lewis
Directeur exécutif du MDAC

Représentante

Barbora Bukovská
Directrice exécutive du MDAC

IV. LISTE DES ANNEXES

1. Lettre au Centre de défense du handicap mental relative au statut consultatif du Centre l'habilitant à recourir au mécanisme de réclamation collective de la Charte sociale européenne institué par la décision du Comité des Ministres du 22 juin 1995 pour la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2008
2. Children in Institutions, volume 5 : the Institutions for Children with Special Needs in Bulgaria, Bulgarian Helsinki Committee, Sofia, 2002 ;
3. Report on the situation of the specialized institutions for children with disabilities, Bulgarian State Agency for Child Protection, Sofia, 2005
4. Rights of People with Intellectual Disabilities – Access to Education and Employment, Bulgaria Monitoring Report, OSI EU Monitoring and Advocacy Program, Budapest, 2005
5. Alternative Monitoring Report on Bulgaria, Save the Children UK, Sofia, octobre 2006
6. Report on the Monitoring of Homes of Mentally Disabled Children, Bulgarian Helsinki Committee, Sofia, 2006
7. Children's conditions in Bulgaria, rapport de Sky News, 4 mai 2006
8. Fight for Bulgaria's children, rapport de Sky News, 5 mai 2006
9. *Paul O'Donoghue v Minister for Health, The Minister for Education and the Attorney General* (1996) 2 I.R. 20.